

Tomi Kyyrä, Tuomas Matikka ja Hanna Pesola

Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely

Heinäkuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 45/2018

KUVAILULEHTI

| | | | |
|--------------------------------------|--|------------------|--------------------|
| Julkaisija ja julkaisuaika | Valtioneuvoston kanslia, 06.07.2018 | | |
| Tekijät | Tomi Kyyrä, Tuomas Matikka ja Hanna Pesola | | |
| Julkaisun nimi | Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018 | | |
| Asiasanat | Työttömyysturva, pätkätyöt, osa-aikatyö, suojaosa, kannustavuus | | |
| Julkaisuaika | Heinäkuu, 2018 | Sivuja 46 | Kieli Suomi |

Tiivistelmä

Työttömyysturvassa otettiin vuonna 2014 käyttöön suojaosa, jonka tavoitteena oli kannustaa työttömiä ottamaan vastaan osa-aikaisia tai tilapäisiä töitä. Suojaosa yhdessä sovitellun työttömyyspäivärahan kanssa mahdollistavat pienimuotoisen työskentelyn työttömyysetuutta menettämättä. Raportissa kuvailaan työttömyyden aikaisen työskentelyn kehitystä 2010-luvulla. Laajojen yksilöaineistojen ja SISU-mikrosimulointimallin avulla arvioidaan, kuinka yleisiä työttömyysturvan ja muiden sosiaalietuuksien aiheuttamat kannustinongelmat ovat ja miten ne ovat muuttuneet suojaosan käyttöönoton myötä.

Analysimme perusteella työttömien taloudelliset kannustimet vastaanottaa satunnaista tai osa-aikatyötä ovat yleisesti ottaen hyvät. Kannustimet olivat varsin hyvät jo ennen suojaosaa johtuen sovitellun päivärahan anteliaisuudesta. Kannustinongelmat ovat harvinaisia ansiosidonnaista päivärahaa saavilla. Kannustimet voivat olla heikot lähinnä perusturvan saajille, joiden kotitaloudet saavat myös tarveharkintaisia sosiaalietuuksia.

Työskentely työttömyysjakson aikana on yleisintä peruspäivärahan saajilla. Työmarkkinatuen saajien joukossa työskentely on vähäistä ja sitä esiintyy lähinnä nuorilla. Työttömyyden aikainen työskentely on yleisempää naisille kuin miehille. Kaikissa ryhmissä työskentely työttömyysturvan varassa on yleistynyt koko 2010-luvun, ja kasvu jatkui tasaisena myös suojaosan käyttöönoton jälkeen.

Työttömyysjakson aikana työskentelevillä on korkeampi todennäköisyys työllistyä kokoaikaisesti kuin yhtä kauan kokonaan työttömänä olleilla. Tosin tämä selittyy ainakin osittain valikoitumisella, sillä työttömyysaikana työskentelevien mahdollisuudet työllistyä kokoaikaisesti lienevät tavallista paremmat joka tapauksessa. Moni työllistyy kokoaikaisesti samalle työnantajalle, jolle aiemmin työskenteli osa- tai lyhytaikaisesti.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

| | | | |
|--|--|--------------------|---------------------|
| Utgivare & utgivningsdatum | Statsrådets kansli, 06.07.2018 | | |
| Författare | Tomi Kyyrä, Tuomas Matikka och Hanna Pesola | | |
| Publikationens namn | Skyddsdelens i utkomstskyddet och arbete under arbetslöshetstiden | | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 45/2018 | | |
| Nyckelord | Utkomstskydd, deltidsarbete, tillfälligt arbete, skyddsdel, incitament | | |
| Utgivningsdatum | Juli, 2018 | Sidantal 46 | Språk Finska |

Sammandrag

År 2014 infördes skyddsdelens i utkomstskyddet med syftet att uppmuntra de arbetslösa att ta emot deltidsarbete och tillfälligt heltidsarbete. Med skyddsdelens och den jämkade dagpenningen är det möjligt att arbeta utan att förlora hela arbetslöshetsförmånen. Den här rapporten beskriver hur deltidssysselsättning under arbetslöshetstiden har utvecklats under 2010-talet. Vi använder omfattande registeruppgifter och mikrosimuleringsmodellen SISU för att utvärdera hur vanligt det är att arbetslöshetsförmåner och andra socialskydds-förmåner förorsakar incitamentsproblem.

Vi finner att incitament till att ta emot deltidsarbete eller tillfälligt heltidsarbete är i allmänhet bra. Incitamenten var ganska stora redan innan införandet av skyddsdelens på grund av generositeten av den jämkade dagpenningen. Incitamentsproblem är ovanliga hos de arbetslösa som får inkomstrelaterad dagpenning. Det är huvudsakligen de som får grundtrygghetsförmåner parallellt med behovsprövade socialskydds-förmåner som kan ha svaga incitament att arbeta.

Arbete under arbetslöshetstiden är vanligast inom gruppen som får grunddagpenning. Bland mottagare av arbetsmarknadsstöd är sysselsättningsnivån låg, positiva effekter noteras enbart i ungdomssysselsättningen. I allmänhet jobbar kvinnor oftare än män under arbetslöshetstiden. I alla grupperna har arbete under arbetslöshetstiden blivit vanligare under 2010-talet och tillväxten har fortsatt stabilt också efter införandet av skyddsdelens.

De som arbetar under arbetslöshetstiden har högre sannolikhet att hitta heltidsarbete i kontrast till de som har varit helt arbetslösa under samma tidsperiod. Det här förklaras delvis av urvalet, eftersom anställningsförutsättningarna för de som varit sysselsatta under arbetslöshetstiden är bättre oavsett. Många blir heltidssysselsatta av samma arbetsgivare som de tidigare arbetade för deltid eller tillfälligt.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

| | | | |
|---|--|-----------------|-------------------------|
| Publisher and release date | Prime Minister's Office, 06.07.2018 | | |
| Authors | Tomi Kyyrä, Tuomas Matikka and Hanna Pesola | | |
| Title of publication | The earnings disregard in unemployment benefits and partial employment | | |
| Name of series and number of publication | Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 45/2018 | | |
| Keywords | Unemployment insurance, earnings disregard, part-time work, temporary work, incentives | | |
| Release date | July, 2018 | Pages 46 | Language Finnish |

Abstract

In 2014 an earnings disregard was introduced for unemployment benefits in Finland with the aim of encouraging unemployed to work on a part-time or temporary basis. The earnings disregard and partial unemployment benefits enable job-seekers to work without losing their entire unemployment benefit. This report describes how working during unemployment benefit receipt has developed since 2010. We use large register datasets and the SISU microsimulation model to assess how common incentive problems among the unemployed are and how they have evolved after the introduction of the earnings disregard.

Our analysis shows that the incentives to work part time or on a temporary basis while on unemployment benefits are generally good. The incentives were quite good already prior to the introduction of the earnings disregard due to the generosity of partial unemployment benefits. Incentive problems are rare among unemployed who are eligible for earnings-related unemployment benefits. Most problems with incentives arise when recipients of basic unemployment allowance or labor market subsidy are also entitled to means-tested other benefits.

Working while on unemployment benefits is the most prevalent among recipients of basic unemployment allowance. Among recipients of labor market subsidy it is predominantly the younger unemployed who take up part-time and temporary jobs. Women work while on unemployment benefits more often than men. In all groups partial employment during unemployment benefit receipt has become more common since 2010 and has been growing steadily also after the introduction of the earnings disregard.

Those who work during unemployment benefit receipt are more likely to find full-time employment than those who have been full-time unemployed for a similar duration. This finding is at least partly due to selection, as individuals who work during their unemployment spell are likely to have better employment prospects than other unemployed in any case. Many unemployed end up working full time for the same employer that previously employed them part-time or on a temporary basis.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

| | |
|--|-----------|
| 1. JOHDANTO | 1 |
| 2. SOVITELTU PÄIVÄRAHA JA TYÖTTÖMYYSTURVAN SUOJAOSA | 3 |
| 3. TYÖTTÖMIEN TAUSTAOMINAISUUDET JA TALOUDELLISET KANNUSTIMET | 5 |
| 3.1. Työttömien taustaominaisuudet | 5 |
| 3.2. Kannustimet yksilötasolla | 8 |
| 3.3. Osallistumisveroasteet | 10 |
| 4. TUTKIMUSKIRJALLISUUS | 13 |
| 5. TYÖTTÖMYYDEN AIKAINEN TYÖSKENTELY | 17 |
| 5.1. Työttömyyden kehitys tarkastelujaksolla | 18 |
| 5.2. Soviteltuna maksetut etuuspäivät | 18 |
| 5.3. Työttömyyden aikaiset työpäivät | 19 |
| 5.4. Työllisyyden muodot | 21 |
| 5.5. Toimialoittain kehitys | 21 |
| 5.6. Ikäjakamat | 23 |
| 5.7. Alueelliset erot | 25 |
| 6. TYÖTTÖMYYDEN AIKAISET TULOT | 28 |
| 6.1. Maksujakson aikaiset kuukausitulot | 29 |
| 6.2. Tulosuhteet | 30 |
| 7. TYÖTTÖMYYDEN KESTO JA TYÖLLISTYMINEN | 32 |
| 7.1. Työttömyysjaksojen pituus | 33 |
| 7.2. Työllistyminen työttömyyden eri vaiheissa | 37 |
| 8. YHTEENVETO | 43 |
| 9. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA | 45 |

1. JOHDANTO

Sosiaaliturvajärjestelmän keskeisin ongelmakohta liittyy sen työnteon kannustimia heikentävään vaikutukseen. Koko- tai osapäiväisiin töihin työllistytessä monet sosiaalietuudet tyypillisesti pienenevät tai loppuvat kokonaan. Tämä on monissa tapauksissa perusteltua kustannusten hillitsemiseksi. Sosiaalietuuksien pieneneminen ansiotulojen kasvaessa kuitenkin heikentää kannustimia vastaanottaa työtä tai ansaita lisää palkkatuloja, mikä voi vaikuttaa negatiivisesti työllisyyteen ja talouskasvuun. Haitallisten kannustinvaikutusten lieventämiseksi Suomessa on otettu viime vuosina käyttöön sosiaalietuuksien suojaosia. Työttömyysturvan suojaosa astui voimaan vuoden 2014 alussa. Suojaosan myötä työtön on voinut ansaita enintään 300 euroa kuukaudessa ilman, että työskentely vähentää työttömyysetuuden määrää. Vastaavantyyppisiä suojaosia on otettu käyttöön myös harkinnanvaraisissa etuuksissa kuten toimeentulo- ja asumistuessa.

Suomessa on jo ennen työttömyysturvan suojaosaa ollut tarjolla soviteltu työttömyysetuus. Soviteltuun etuuteen oikeutetuilla työttömyysetuudesta vähennetään 50 prosenttia kuukauden aikana ansaitusta työtulosta. Vuodesta 2014 lähtien vain suojaosan ylittävät työtulot ovat vähentäneet työttömyysetuutta. Suojaosia on perusteltu muun muassa sillä, että ne parantavat merkittävästi kannustimia ottaa vastaan pienipalkkaista ja lyhytkestoista työtä. Tämä vaikutus on toteutuessaan hyödyllinen erityisesti silloin, jos tilapäiset työt johtavat pysyvämpään työskentelyyn tulevaisuudessa. Toisaalta suojaosat lisäävät sosiaalietuuksiin oikeutettujen henkilöiden lukumäärä ja maksettujen etuuksien määrää, mitkä saattavat lisätä sosiaaliturvajärjestelmän kustannuksia. Suojaosat saattavat myös johtaa siihen, että työttömät hakeutuvat mieluummin osa-aikaisiin ja lyhyisiin työsuhteisiin kuin pysyvämpiin koko-aikaisiin työpaikkoihin, mikä voi pidentää sosiaalietuuksien saantiaikaa ja vähentää tehtyjä työtunteja.

Tämä selvitys tarjoaa ensimmäisen, laajoihin yksilöaineistoihin perustuvan kuvauksen siitä, miten työttömien satunnaisten työkeikkojen yleisyys ja osa-aikainen työskentely ovat kehittyneet suojaosien käyttöönoton myötä. Tarkasteluissa hyödynnetään SISU-mikrosimulointimallia sekä sen yhteydessä olevaa Tilastokeskuksen (TK) kattavaa rekisteripohjaista tulonjakoaineistoa, joka kuvaa kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja. Aineistosta havaitaan työttömyysetuuksia saaneiden kotitalouksien kaikki tulot ja etuudet sekä maksetut verot. Aineiston ja simulointimallin avulla arvioidaan, kuinka yleisiä asumis- ja toimeentulotuen muodostamat kannustinongelmat ovat ja miten suojaosat ovat vaikuttaneet työnteon taloudellisiin kannustimiin.

Suojaosa koskee kuukausikohtaisia tuloja, mutta valtaosa tuloja ja etuuksia käsittelevistä rekisteriaineistoista on saatavilla vain vuositasolla. Siksi hyödynnämme tarkasteluissa myös kaikki työttömät kattavaa pitkäaikaista aineistoa, joka sisältää Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), Kansaneläkelaitoksen (Kela), Eläketurvakeskuksen (ETK) ja Finanssivalvonnan (Fiva) rekisteritietoja. Tämä aineisto sisältää päiväkohtaiset tiedot kaikista työttömyysetuuksista ja työsuhteista sekä vuositason palkkatiedot jokaiselle työsuhteelle. Aineisto mahdollistaa tarkemman arvioinnin siitä, miten pienipalkkaisen ja tilapäisen työn tekeminen työttömyysaikana on muuttunut suojaosan käyttöönoton myötä.

Raportin rakenne on seuraava. Luvussa 2 käymme läpi soviteltuun päivärahaan ja työttömyysturvan suojaosaan liittyviä säännöksiä sekä niissä viime vuosina tapahtuneita muutoksia. Luku 3 kuvaa työttömien taustaominaisuuksia ja työn vastaanottamisen taloudellisia kannustimia. Luvussa 4 luodaan lyhyt katsaus aiheeseen liittyvään tutkimuskirjallisuuteen.

Luvussa 5 kuvailemme työttömyyden aikaista työskentelyä ja luvussa 6 tarkastelemme työttömyyden aikaisia palkkatuloja. Luku 7 tarkastelee työttömyysjaksojen kestoja ja kokoajan työllistymisen todennäköisyyttä. Luvussa 8 esitämme yhteenvedon keskeisistä tuloksista.

2. SOVITELTU PÄIVÄRAHA JA TYÖTTÖMYYS- TURVAN SUOJAOSA

Työttömyysturvan 300 euron suojaosa otettiin käyttöön vuonna 2014. Ennen tätä kaikki työtulo oli vähentänyt työttömyysetuuden määrää. Lakimuutoksen tavoitteena oli kannustaa työttömiä ottamaan vastaan lyhytaikaisia ja osa-aikaisia töitä. Samanaikaisesti sovitellun työttömyysetuuden ja työtulon yhteenlaskettu enimmäismäärä nostettiin 90 prosentista 100 prosenttiin päivärahan perusteena olevasta palkasta. Tämän muutoksen pyrkimyksenä oli lisätä työnteon kannustavuutta niillä, joiden päivärahan perusteena olevat ansiot ovat matalat, ja vähentää tilanteita, joissa työnteko ei lisää tuloja.

Työttömyysetuus maksetaan soviteltuna, eli työtulot vähentävät työttömyysetuuden määrää, kun osittain työllistyneen työtulot ylittävät suojaosan määrän. Soviteltua työttömyysetuutta voi saada, jos työllistyy osa-aikaisesti, enintään kaksi viikkoa kestävään kokoaikatyöhön tai joutuu osittain lomautetuksi. Lyhennetty työaika ei voi perustua työntekijän omaan aloitteeseen. Työaika saa olla enintään 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän työajasta. Sovittelujakso on lomautetuilla kalenteriviikko ja muilla joko kuukauden tai neljän viikon mittainen riippuen palkanmaksukaudesta tai hakujaksosta.

Jos sovitte-lujakso on kuukauden mittainen, suojaosan suuruus on 300 euroa, ja jos sovitte-lujakso on neljän viikon mittainen, suojaosan suuruus on 279 euroa. Työttömyysetuudesta vähennetään 50 prosenttia sovitte-lujakson aikana ansaitusta suojaosan ylittäväs-tä.¹ Työtulon ja päivärahan summa voi enimmillään olla yhtä suuri kuin päivärahan perusteena oleva palkka. Soviteltu työttömyysetuus on kuitenkin vähintään sovitellun peruspäivärahan suuruinen, jolloin joissain tilanteissa palkan ja sovitellun ansiopäivärahan yhteissumma voi ylittää ansiopäivärahan perusteena olevan palkan. Käymme luvussa 3.2 tarkemmin läpi sovitellun päivärahan määräytymistä työtulojen perusteella.

Soviteltuina maksetut etuuspäivät kuluttavat ansiopäivärahan ja peruspäivärahan enimmäisaikaa tavallista hitaammin, sillä ne huomioidaan enimmäisaikalaskurissa muunnettuna täysiksi etuuspäiviksi.² Soviteltu työttömyysetuuskausi kerryttää työssäoloeh-toa tavalliseen tapaan, jos viikoittainen työskentely ylittää 18 tunnin vähimmäismäärän ja työstä maksetaan työehtosopimuksen mukainen palkka.³ Tämä voi johtaa työttömyyspäivärahan alenemiseen työssäoloehdon täytyessä uudelleen, koska päivärahan perusteena käytetään työssäoloehdon täyttävän ajan palkkaa. Päiväraha on kuitenkin vähintään 80 prosenttia aiemmin maksetusta päivärahasta, jos entinen päivärahakausi ei ole vielä päättynyt työssäoloehdon täytyessä uudelleen. Päivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, jos uusi päivärahakausi alkaisi vuoden kuluessa päivärahan perusteena olevan palkan edellisestä tarkistuksesta.

¹ Jos esimerkiksi henkilö, jonka täysi päiväraha on 50 euroa päivässä, saa kuukaudessa 700 euroa palkkaa, niin hänen täysistä päivärahoistaan vähennetään 200 euroa ($= 0,5 \times [700 - 300]$) kuukaudessa, eli 9,3 euroa ($= 200 / 21,5$) jokaiselta arkipäivältä. Näin ollen hänen soviteltu päivärahansa on 40,7 euroa ($= 50 - 9,3$).

² Esimerkiksi henkilö, jonka päiväraha kokonaan työttömänä on 50 euroa ja joka saa kuukauden aikana soviteltua päivärahaa 500 euroa, kuluttaa kyseisen kuukauden aikana 10 päivää ($= 500 / 50$) päivärahakautensa enimmäisajasta. Kokonaan työttömänä häneltä kuluisi kuukauden sisältämien arkipäivien määrä, eli keskimäärin 21,5 päivää kuussa. Päivärahakauden tosiasiallinen enimmäiskesto voi siis helposti vaikka kaksinkertaistua (mutta työttömyysetuuksien euromääräinen maksimisumma pysyy vakiona), jos kausi sisältää soviteltuja etuuspäiviä. Päivärahakauden enimmäiskesto on 300, 400 tai 500 arkipäivää riippuen työhistoriasta ja iästä.

³ Työssäoloehto täyttyy, kun 28 kuukauden tarkasteluajanjakson aikana kertyy 26 työviikkoa, joiden aikana työtä on ollut vähintään 18 tuntia ja työstä on maksettu työehtosopimuksen mukainen palkka.

Hakijan ollessa vähintään 58-vuotias työssäoloehdon täyttyessä, päivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen ellei palkka ole noussut. Lisäksi työllistämisvelvoitteen piirissä olevilla, joilla työssäoloehto on täytynyt työllistämisvelvoitteen perusteella, päivärahan perusteena olevaa palkkaa ei määritetä uudelleen, ellei palkka ole noussut.⁴ Muilla kuin ikääntyneillä päivärahan alenemisen uhka saattaa siis vähentää kannustimia työskennellä sovitellulla päivärahalla.

Työttömyysetuudella työskentelyyn vaikuttavia sääntöjä on muutettu joitakin kertoja 2000-luvulla ennen suojaosan käyttöönottoa.⁵ Vuonna 2003 soviteltuun työttömyysetuuteen oikeuttavan tilapäisen kokoaikatyön kesto rajattiin kahteen viikkoon aiemmasta kuukaudesta. Muutoksella pyrittiin saamaan satunnainen kokoaikatyö sovittelun piiriin vain silloin, kun se on luonteeltaan pikemminkin osa-aikatyötä. Käytännössä vajaan kuukauden kokoaikatyössä olleet eivät useinkaan saaneet työtulajensa tai työaikansa takia soviteltua päivärahaa. Vuonna 2010 sovitellun päivärahakauden 36 kuukauden enimmäisaika poistettiin. Enimmäisaikaa ei ollut sovellettu aiemminkaan, joten lakimuutoksella ei ollut käytännön vaikutusta. Vuonna 2012 soviteltuun päivärahaan oikeuttavan osa-aikatyön työaikaarajaa nostettiin 75 prosentista 80 prosenttiin alan enimmäistyöajasta, mikä toi nelipäiväisen työviikon sovitellun päivärahan piiriin. Muutoksen tavoitteena oli lisätä eri tavalla vajaatyöllistettyjen yhdenvertaisuutta.

Myös työssäoloehto ja siihen tehdyt muutokset vaikuttavat työttömän kannustimiin vastaanottaa työtä. Työssäoloehto lyhennettiin 34 viikosta 26 viikkoon vuonna 2014. Uudistuksen tavoitteena oli auttaa ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevia pääsemään ansiosidonnaisen tai peruspäivärahan piiriin ja lisätä kannustimia ottaa vastaan lyhyitä ja määräaikaista töitä. Lyhyemmän työssäoloehdon myötä työskenteleminen sovitellulla päivärahalla voi merkitä päivärahan tarkistamista alaspäin nopeammin. Työssäoloehdon lyhentämisen yhteydessä säädettiin kuitenkin, että palkanmäärittelyä ei tehtäisi uudelleen työssäoloehdon täyttyessä, jos palkanmäärittely on tehty viimeisen vuoden aikana. Aiempi tarkastelujakso oli kuusi kuukautta. Lyhyiden työsuhteiden houkuttelevuutta pyrittiin vuonna 2014 parantamaan myös säätämällä työmarkkinatuen omavastuu-aika otettavaksi vain kerran ja perus- sekä ansiosidonnaisen päivärahan omavastuu-aika otettavaksi vain kerran vuodessa.

Lisäksi yleisessä asumistuessa otettiin käyttöön 300 euron ansiotulovähennys 2015 syyskuussa. Asumistuen ansiotulovähennys toimii kuten työttömyysturvan suojaosa, ja sen käyttöönoton myötä tuensaaja voi ansaita ansiotuloja 300 euroa kuukaudessa ilman että nämä tulot vaikuttavat asumistuen määrään. Tämä vähennys siis vaikuttaa työnteon kannustimiin samalla tavalla kuin työttömyysturvan suojaosa. Asumistuen suojaosa entisestään paransi tilapäisen ja osa-aikaisen työn vastaanottamisen kannustimia asumistukea saavien työttömien kohdalla. Tämä koskee erityisesti työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saavia työttömiä, jotka ovat monissa tapauksissa oikeutettuja myös asumistukeen. Pienituloiset kotitalouden voivat saada lisäksi tarveharkintaista toimeentulotukea, joka myös heikentää työllistymisen kannustimia.

⁴ Työllistämisvelvoitteen piiriin kuuluvat henkilöt, joiden oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta heidän täytettyään 57 vuotta, ja jotka eivät työllisty avoimille työmarkkinoille eikä heille voida järjestää soveltuvaa työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa siten kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetään.

⁵ Haataja (2007) on käynyt läpi aiempia muutoksia.

3. TYÖTTÖMIEN TAUSTAOMINAISUUDET JA TALOUDELLISET KANNUSTIMET

3.1. Työttömien taustaominaisuudet

SISU-mikrosimulointimallin rekisteriaineiston avulla voimme kuvailla työttömyysetuusia saaneiden taustaominaisuuksia. SISU-aineisto kattaa vuosittain noin 15 prosenttia Suomen asuntokunnista ja henkilöistä. Aineisto sisältää kattavasti tietoa henkilöiden ja kotitalouksien tuloista ja saaduista etuuksista sekä muista ominaisuuksista. Vastaavanlaista kotitalouskohtaista tietoa ei ole kattavasti saatavilla muista aineistoista. SISU-aineistossa muuttujat on kuitenkin esitetty pääosin vuosikohtaisina lukuina, joten tämä aineisto ei kovin hyvin sovellu kuukausikohtaisten tulojen ja työttömyysetuuksien tarkempiin tarkasteluihin, joita esittelemme myöhemmin.

Taulukossa 1 on esitetty kaikkien ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa sekä peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea vuoden aikana saaneiden henkilöiden keskimääräiset taustaominaisuudet vuoden 2015 aineistossa (kirjoitushetkellä tuorein saatavissa oleva aineisto). Taulukosta havaitaan odotetusti, että peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaneiden henkilökohtaiset ja kotitalouden muut palkkatulot ovat matalammat kuin ansiopäivärahaa saavien. Ansiopäivärahaa saavat ovat lisäksi keskimäärin hieman vanhempia kuin muut työttömät. Lisäksi voidaan havaita, että yksinasuvien tulot ja työpäivien lukumäärät ovat tyypillisesti pienempiä kuin parisuhteessa elävien.⁶

Erot tuloissa heijastuvat selvästi myös muihin sosiaalietuksiin. Parisuhteessa elävät ansiopäivärahan saajat eivät tyypillisesti saa asumis- tai toimeentulotukea. Sitä vastoin peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea vuoden aikana saaneet saivat monissa tapauksissa työttömyyspäivärahan lisäksi myös asumistukea tai toimeentulotukea. Muiden sosiaalietuksien yleisyys korostuu erityisesti yksin asuvien kohdalla. Lisäksi miesten osuus yksinasuvista peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajista on korkeampi kuin muissa ryhmissä.

⁶ SISU-aineiston työpäivät ja työttömyyskuukaudet perustuvat henkilötason rekisteritietoihin työllisyydestä ja työsuhteista, ja luvut eivät välttämättä täysin vastaa todellisten työpäivien määrää. Lukujen avulla on kuitenkin mahdollista suuntaa-antavasti vertailla eri ryhmien työssäkäyntiä.

Taulukko 1. Työttömien taustaominaisuudet SISU-rekisteriaineistossa vuonna 2015: kaikki työttömyysetuuksia vuoden aikana saaneet

| | Ansiopäivärahan saajat | | Peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajat | |
|---|------------------------|--------------------------|--|--------------------------|
| | Puoliso (N=27826) | Ei puolisoa (N=16347) | Puoliso (N=17543) | Ei puolisoa (N=24717) |
| <u>Ikä</u> | 44,3 (45) | 42,6 (43) | 37,3 (35) | 35,3 (32) |
| <u>Sukupuoli</u> (1=nainen, 0=mies) | 48 % | 44 % | 57 % | 39 % |
| <u>Korkeakoulutus</u> (1=kyllä, 0=ei) | 11 % | 8 % | 8 % | 4 % |
| <u>Alle 7-vuotiaiden lasten lukumäärä</u> | 0,36 (0) | 0,06 (0) | 0,48 (0) | 0,09 (0) |
| <u>Palkkatulo</u> (e/vuosi) | 17911 (16554) | 14961 (13240) | 5188 (270) | 4120 (7044) |
| <u>Perheen muut palkkatulot</u> (e/vuosi) | 26614 (26721) | 3057 (0) | 19210 (11614) | 6124 (0) |
| <u>Työttömyyskuukaudet</u> | 5,1 (4) | 5,8 (5) | 5,5 (5) | 6,3 (6) |
| <u>Työpäivät</u> | 220 (263) | 199 (215) | 108 (4) | 90,1 (0) |
| <u>Edellisen vuoden työpäivät</u> | 246 (308) | 231 (275) | 88 (0) | 80 (0) |
| <u>Saanut asumistukea</u> (1=kyllä, 0=ei) | 7 % | 28 % | 42 % | 68 % |
| <u>Saanut toimeentulotukea</u> (1=kyllä, 0=ei) | 3 % | 11 % | 26 % | 44 % |
| <u>Puoliso saanut työttömyysetuutta</u> (1=kyllä, 0=ei) | 24 % | - | 34 % | - |

Luvut ovat keskiarvoja ja suluissa on lisäksi mediaani muille kuin luokittelumuuttujille. SISU-rekisteriaineisto kattaa noin 15 % kotitalouksista, havaintojen lukumääriä ei ole korotettu väestötasolle. Tarkastelu on rajattu 20–60-vuotiaisiin henkilöihin. Työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkettä ja sairauspäivärahaa saaneet sekä lomautetut on rajattu pois tarkastelusta. Korkeakoulutus = 1, jos henkilöllä on alempi korkeakoulututkinto tai sitä korkeampi koulutus. Työttömyyskuukausien ja työpäivien keskiarvot on laskettu muuttamalla aineistosta puuttuvat tiedot nolliksi, mikä mahdollisesti pienentää keskiarvoja verrattuna todellisiin lukuihin. Toimeentulotuki ja asumislisä on otettu huomioon perheen tasolla.

Taulukossa 2 on esitetty soviteltuja etuuksia saaneiden sekä muiden työttömyysetuuksia saaneiden taustaominaisuudet. Taulukosta havaitaan, että soviteltua etuutta saaneiden tulot ovat odotetusti muita työttömiä korkeammat, ja soviteltua etuutta saaneiden työhistoria (edellisen vuoden työpäivät) vaikuttaa olevan myös parempi kuin niiden, jotka eivät saaneet työttömyysetuuksia soviteltuna. Lisäksi taulukosta havaitaan, että sovitellun työttömyysetuuden saaminen on suhteellisesti yleisempää naisilla kuin miehillä sekä ansiopäivärahaa että peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaneilla. Soviteltua etuutta saaneet ovat siis monien taustaominaisuuksien perusteella erilaisia kuin muut vuoden aikana työttömyysetuuksia saaneet. Näiden ryhmien välillä ei kuitenkaan ole erityisen merkittäviä eroja, kun tarkastellaan perheen muita vuoden aikana ansaittuja palkkatuloja.

Erot palkkatuloissa ja työllisyydessä heijastuvat myös muihin sosiaalietuuksiin. Nämä erot korostuvat erityisesti peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaneilla. Soviteltua etuutta saavien kotitalouksissa asumis- ja toimeentulotukea saadaan tavallista harvemmin, mikä selittyy näiden kotitalouksien korkeammalla ansiotasolla.

Taulukko 2. Työttömien taustaominaisuudet SISU-rekisteriaineistossa vuonna 2015: soviteltua etuutta saaneet ja muut työttömyysetuuksia saaneet

| <u>Soviteltua päivärahaa saaneet</u> | Ansiopäivärahan saajat | | Peruspäivärahan tai työmarkkina- | |
|---|------------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| | | | tuen saajat | |
| | Puoliso (N=8703) | Ei puolisoa (N=4724) | Puoliso (N=3639) | Ei puolisoa (N=3957) |
| <u>Ikä</u> | 43,4 (44) | 41,9 (43) | 35,5 (33) | 33,3 (29) |
| <u>Sukupuoli</u> (1=nainen, 0=mies) | 61 % | 59 % | 64 % | 56 % |
| <u>Korkeakoulutus</u> (1=kyllä, 0=ei) | 12 % | 9 % | 9 % | 6 % |
| <u>Alle 7v lasten lukumäärä</u> | 0,35 (0) | 0,07 (0) | 0,41 (0) | 0,10 (0) |
| <u>Palkkatulo</u> (e/vuosi) | 19431 (17599) | 17115 (15811) | 8979 (7247) | 8450 (6735) |
| <u>Perheen muut palkkatulot</u> (e/vuosi) | 27406 (27880) | 2847 (0) | 21282 (11614) | 6469 (0) |
| <u>Työttömyyskuukaudet</u> | 3,9 (3) | 4,1 (3) | 4 (3) | 4,4 (4) |
| <u>Työpäivät</u> | 284 (364) | 277 (335) | 235 (255) | 230 (246) |
| <u>Edellisen vuoden työpäivät</u> | 282 (365) | 275 (337) | 168 (151) | 173 (153) |
| <u>Saanut asumistukea</u> (1=kyllä, 0=ei) | 6 % | 29 % | 37 % | 66 % |
| <u>Saanut toimeentulotukea</u> (1=kyllä, 0=ei) | 3 % | 10 % | 17 % | 28 % |
| <u>Puoliso saanut työttömyysetuutta</u> (1=kyllä, 0=ei) | 24 % | - | 31 % | - |
| <u>Muut työttömyysetuuksia saaneet</u> | Ansiopäivärahan saajat | | Peruspäivärahan tai työmarkkina- | |
| | | | tuen saajat | |
| | Puoliso (N=19123) | Ei puolisoa (N=11623) | Puoliso (N=13904) | Ei puolisoa (N=20760) |
| <u>Ikä</u> | 44,7 (45) | 42,8 (43) | 37,9 (36) | 35,8 (29) |
| <u>Sukupuoli</u> (1=nainen, 0=mies) | 44 % | 38 % | 55 % | 36 % |
| <u>Korkeakoulutus</u> (1=kyllä, 0=ei) | 10 % | 8 % | 7 % | 4 % |
| <u>Alle 7v lasten lukumäärä</u> | 0,37 (0) | 0,06 (0) | 0,49 (0) | 0,08 (0) |
| <u>Palkkatulo</u> (e/vuosi) | 17219 (15642) | 14086 (11467) | 4196 (0) | 3296 (0) |
| <u>Perheen muut palkkatulot</u> (e/vuosi) | 26254 (26185) | 3142 (0) | 18668 (11614) | 6059 (0) |
| <u>Työttömyyskuukaudet</u> | 5,7 (5) | 6,5 (6) | 5,9 (5) | 6,6 (7) |
| <u>Työpäivät</u> | 190 (212) | 168 (166) | 74 (0) | 63 (0) |
| <u>Edellisen vuoden työpäivät</u> | 229 (288) | 213 (242) | 67 (0) | 62 (0) |
| <u>Saanut asumistukea</u> (1=kyllä, 0=ei) | 7 % | 28 % | 44 % | 68 % |
| <u>Saanut toimeentulotukea</u> (1=kyllä, 0=ei) | 4 % | 12 % | 29 % | 47 % |
| <u>Puoliso saanut työttömyysetuutta</u> (1=kyllä, 0=ei) | 24 % | - | 34 % | - |

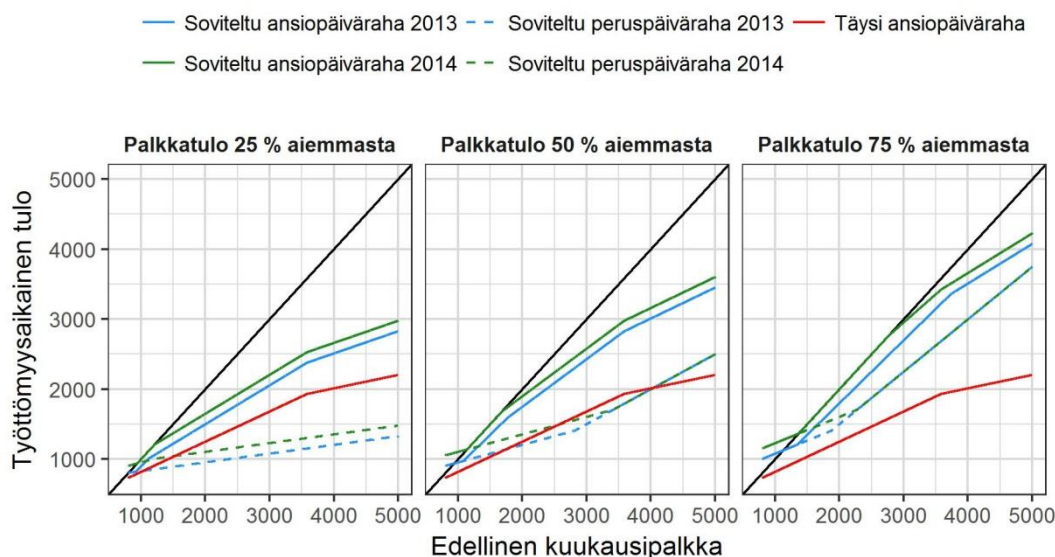
Luvut ovat keskiarvoja ja suluissa on lisäksi mediaani muille kuin luokittelumuuttujille. SISU-rekisteriaineisto kattaa noin 15 % kotitalouksista, havaintojen lukumääriä ei ole korotettu väestötasolle. Tarkastelu on rajattu 20–60-vuotiaisiin henkilöihin. Työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkettä ja sairauspäivärahaa saaneet sekä lomautetut on rajattu pois tarkastelusta. Korkeakoulutus = 1, jos henkilöllä on alempi korkeakoulututkinto tai sitä korkeampi koulutus. Työttömyyskuukausien ja työpäivien keskiarvot on laskettu muuttamalla puuttuvat tiedot nolliksi, mikä mahdollisesti alentaa keskiarvoja verrattuna todellisiin lukuihin. Toimeentulotuki ja asumislisä on otettu huomioon perheen tasolla.

3.2. Kannustimet yksilötasolla

Työllistymisen kannustimia voidaan kuvata ”tulosuhteella”. Bruttotulosuhde saadaan, kun jaetaan työttömyyden aikaiset bruttotulot työttömyyttä edeltäneellä bruttopalkalla.⁷ Jos korvausaste on esimerkiksi 0,8, työttömyys laskee tuloja vain 20 prosenttia. Jos kyseinen henkilö työllistyisi kokoaikaisesti uudelleen aiemmalla palkalla, hänen tulot lisääntyisivät 25 prosentilla.

Kuviossa 1 on työttömyyden aikainen kuukausitulo vuosina 2013 ja 2014, kun henkilö saa työttömänä ollessaan joko täyttä ansiopäivärahaa, soviteltua ansiopäivärahaa tai soviteltua peruspäivärahaa. Kuviossa 2 on vastaavat bruttotulosuhteet. Kuvioiden vaaka-akselilla on työttömyyttä edeltänyt kuukausipalkka, jonka perusteella ansiopäiväraha määräytyy. Sovitellun päivärahan tapauksessa oletetaan, että työttömyysaikainen palkkatulo on 25, 50 tai 75 prosenttia aiemmasta kuukausipalkasta.

Kuvio 1. Työttömyyden aikainen kuukausitulo

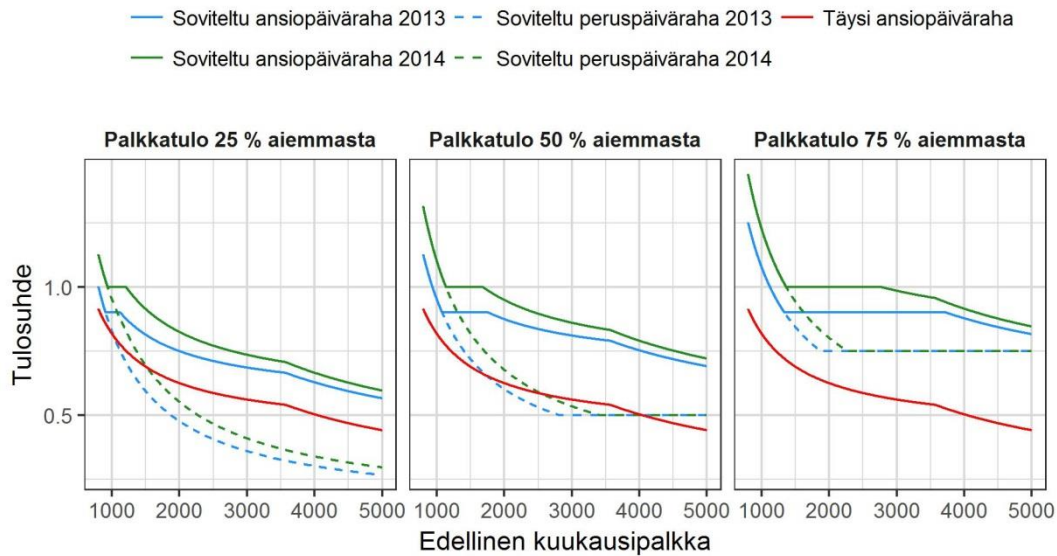


Peruspäiväraha ja ansiopäivärahan perusosa ovat aina vuoden 2014 tasoisia.

Tarkastellaan esimerkkinä henkilöä, jonka työttömyyttä edeltänyt kuukausipalkka oli 2000 euroa. Henkilön tulosuhde (eli työttömyysturvan korvausaste) on 0,62, jos hän on kokonaan työtön ja hän saa täyttä ansiosidonnaista päivärahaa. Jos henkilö löytää osa-aikatyön, josta maksetaan 500 euroa kuukaudessa, tulosuhde on 0,75 ilman suojaosaa (vuonna 2013) ja 0,82 suojaosan kanssa (vuonna 2014). Jos osa-aikatyön palkka on 1000 euroa kuukaudessa eli puolet aiemmasta kokoaikatyön palkasta, tulosuhteet ovat vielä korkeammat: 0,87 tai 0,95 riippuen siitä, onko suojaosa voimassa vai ei. Tässä tapauksessa henkilö pääsee sovitellun päivärahan avulla lähes työttömyyttä edeltäneelle tulotasolle puolta pienemmällä työpanoksella, kun oletetaan, että osa-aikatyön ja aiemman työpaikan tuntipalkat ovat samat. Tulosuhteet osittain työttömälle voivat vielä hieman nousta osa-aikatyön tulojen mukaan, kunnes maksimitaso (0,9 vuoden 2013 säännöillä tai 1,0 vuoden 2014 säännöillä) tulee vastaan.

⁷ Nettotulosuhde saataisiin, jos myös verot otettaisiin huomioon. Jos henkilön työttömyysaikaiset tulot koostuvat pelkästään työttömyysetuudesta, tulosuhde vastaa työttömyysturvan korvausastetta. Käytämme termiä ”tulosuhde”, koska tarkastelemme ensisijaisesti tapauksia, joissa työttömyysaikaiset tulot muodostuvat osittain ansiotuloista.

Kuvio 2. Tulosuhteet bruttotuloille



Tulosuhde = (päivärahat kuukaudessa + työttömyysajan palkkatulo) / edellinen kuukausipalkka.
Peruspäiväraha ja ansiopäivärahan perusosa ovat aina vuoden 2014 tasoisia.

Kuvioissa on esitetty työttömyysaikaiset tulot ja tulosuhteet (katkoviivalla) myös henkilölle, joka ei ole työttömyyskassan jäsen ja on siten oikeutettu vain peruspäivärahaan työttömyysaikana. Soviteltua peruspäivärahaa laskettaessa edellisellä palkalla ei ole merkitystä, joten soviteltu etuus yhdessä työttömyysaikaisen palkkatulon kanssa voi ylittää aiemman palkkatason. Koska soviteltu ansiopäiväraha on vähintään sovitellun peruspäivärahan suuruinen, tulosuhteiden käyrät perus- ja ansiopäivärahan saajille yhtyvät, kun työttömyyttä edeltänyt palkka on riittävän matala. Siksi tulosuhde myös soviteltua ansiopäivärahaa saavalle voi olla suurempi kuin 0,9 tai 1,0 niiden henkilöiden osalta, joiden aiempi palkkataso oli alhainen. Kuten myöhemmässä tarkastelussa nähdään, sovitellun ansiopäivärahan saajien tulot usein ylittävät aiemman palkkatason.⁸

Kuvioista 2 nähdään selvästi, että tulosuhteella mitattuna kannustimet vastaanottaa osa-aika- ja pätkätöitä ovat erittäin hyvät. Kannustimet olivat erittäin hyvät jo ennen vuotta 2014. Taustalla on se, että työttömyyden aikainen palkkatulo alentaa työttömyysetuutta varsin maltillisesti verrattuna useimpiin muihin maihin. Suojaosan käyttöönotto on parantanut kannustimia jonkin verran entisestään. Suojaosan merkitys on suurempi pienituloisille.

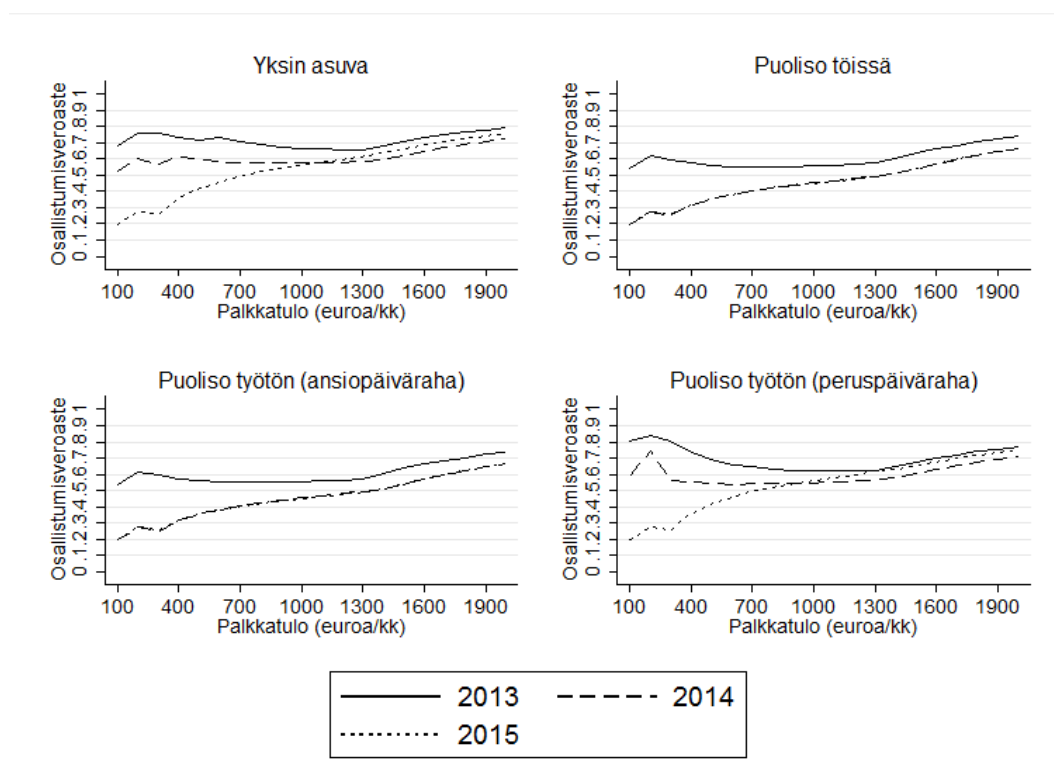
Näissä tarkasteluissa ei ole huomioitu verotusta eikä tulonsiirtoja. Joissakin tapauksissa osittaisen työllistymisen kannustimien suuruus voi heikentyä paljonkin, kun huomioidaan myös kotitalouden saamat tarveharkintaiset tulonsiirrot.

⁸ Tosin empiirisessä analyysissä aiempi palkkataso ei välttämättä kuvaa kokoaikaisen työskentelyn tulotasoa, vaan täyden ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa, joka on voinut määräytyä satunnaisten työkeikkojen ja/tai osa-aikatyön perusteella.

3.3. Osallistumisveroasteet

Työllistymisen taloudellisia kannustimia ja niiden muutosta voidaan kuvailla myös osallistumisveroasteiden avulla. Osallistumisveroaste kertoo, kuinka paljon kotitalouden käytettävissä olevat tulot kasvavat palkkatulon myötä verrattuna tilanteeseen jossa ei työskennellä ollenkaan. Osallistumisveroaste huomioi bruttotulosuhdesääntöjen lisäksi sekä verojen että tulosidonnaisten sosiaalietuuksien vaikutuksen käytettävissä oleviin tuloihin eri palkkatasoilla. Jos osallistumisveroaste saa esimerkiksi arvon 0,7, saadusta bruttopalkkatulosta jää verojen ja sosiaalietuuksien vähenemisen myötä käteen 30 prosenttia. Osallistumisveroasteet on laskettu tässä tarkastelussa SISU-mikrosimulointimallin esimerkkilaskelmia ja työttömien ja heidän puolisoitensa keskimääräisiä työttömyyspäivärahoja ja palkkatuloja hyödyntämällä. Laskelmissa käytetyt oletukset on eritelty kuvioiden alla.

Kuvio 3. Osallistumisveroasteet: ansiopäivärahan saajat



Osallistumisveroaste = $(1 - (\text{kotitalouden käytettävissä oleva tulo annetulla palkkatulon määrällä} - \text{kotitalouden käytettävissä oleva tulo, kun palkkatulo} = 0)) / \text{palkkatulo}$. Ansiopäivärahan perusteena oleva palkkatulo on 2 371 e/kk (keskimääräinen päivärahan perusteena oleva tulo Fivan aineistosta, ei korotusosia). Puolison palkkatulo on 2 512 euroa/kk (keskimääräinen puolison kuukausikohtainen palkkatulo SISU-rekisteriaineistossa, mikäli puoliso on töissä). Laskelmissa on oletettu, että perheessä ei ole alle 7-vuotiaita lapsia. Asumistuen laskemisessa on oletettu, että yksinasuva asuu asunnossa, jossa on 55 m² ja jonka vuokra on 650 euroa/kk. Parisuhteessa olevien asunnossa on oletettu olevan 80 m² ja vuokran olevan 950 euroa/kk. Asumistuen kuntaryhmä on molemmissa tapauksissa 1 ja asunnon rakennusvuosi 1970.

Kuviossa 3 on esitetty osallistumisveroasteet keskimääräistä ansiopäivärahaa saaneille vuosina 2013, 2014 ja 2015. Osallistumisveroasteet on laskettu käyttämällä eri oletuksia perhetilanteesta ja puolison työllisyystilanteesta. Kuviosta havaitaan, että yksinasuvan keskimääräistä ansiosidonnaista päivärahaa saavan osallistumisveroaste oli noin 0,7 vuonna 2013, mikäli hän kokoaikaisen työttömyyden sijaan ansaitsi 100–1000 euroa palkkatuloa kuukaudessa ja sai samalla soviteltua työttömyyspäivärahaa. Työttömyysturvan suojaosan käyttöönotto vuonna 2014 laski alle 1000 euron palkkatulon osallistumisveroasteita noin 10

prosenttiyksikköä verrattuna vuoteen 2013. Suojaosan käyttöönotto siis selvästi paransi osa-aikaisen tai tilapäisen työn vastaanottamisen kannustimia osallistumisveroasteilla mitattuna.

Kannustimet paranivat entisestään, kun tarkastellaan vuotta 2015, jolloin asumistukea uudistettiin ja asumistuen 300 euron suojaosa otettiin käyttöön. Yksin asuvat työttömät ovat monissa tapauksissa oikeutettuja myös asumistukeen etenkin pääkaupunkiseudulla, mikä osaltaan heikentää työllistymisen taloudellisia kannustimia, sillä palkkatulo vähentää myös saatua asumistukea. Asumistuen suojaosan käyttöönoton myötä keskimääräistä ansiopäivärahaa saaneen yksinasuvan henkilön osallistumisveroasteet ovat alle 0,3 suojaosan alitavan tulon osalta, ja alle 0,5 vielä 700 euron palkalla. Erot osallistumisveroasteissa eri vuosien välillä luonnollisesti pienenevät suuremmilla tuloilla, kun suojaosien vaikutukset työnteon kannustimiin vähenevät.

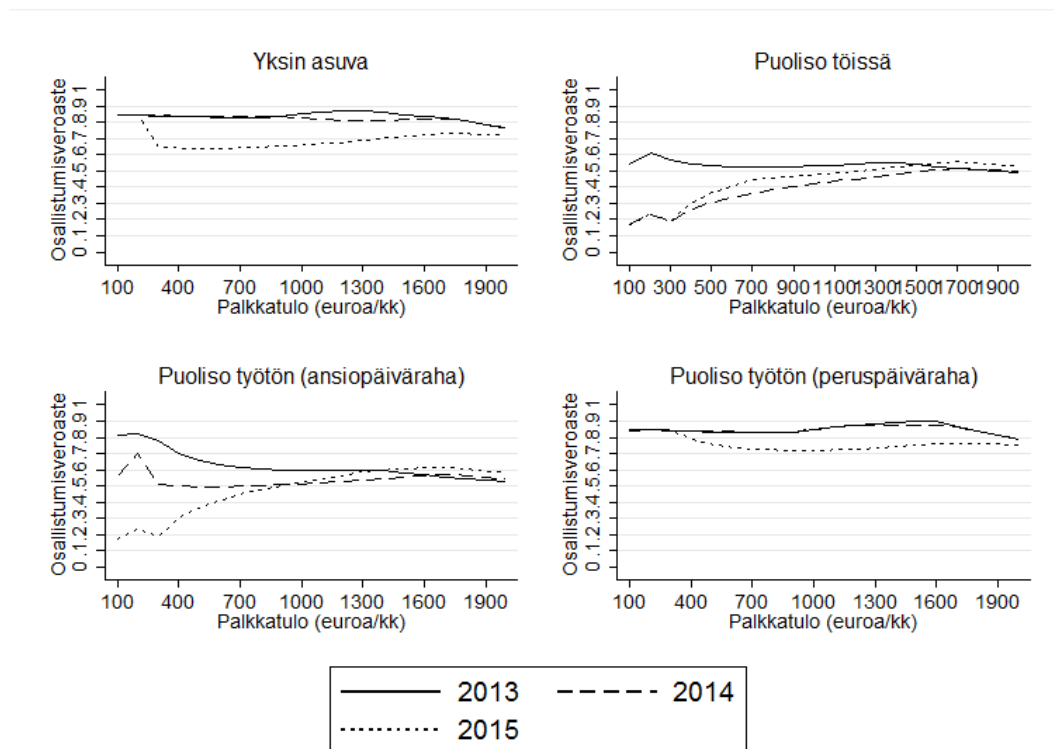
Työttömyysturvan suojaosan käyttöönoton myötä osa-aikaisen tai tilapäisen työn osallistumisveroasteet laskivat merkittävästi myös niiden ansiopäivärahaa saaneiden työttömien osalta, joiden puoliso oli työssä tai sai samansuuruista ansiopäivärahaa kuin esimerkkilaskelman työtön. Esimerkiksi alle 400 euron kuukausiansioiden osalta osallistumisveroaste laski noin 0,6:sta noin 0,25:een, kun verrataan vuotta 2013 vuoteen 2014. Tämän tyyppiset kotitaloudet eivät tyypillisesti ole oikeutettuja asumistukeen, jolloin asumistuen suojaosalla ei ole vaikutusta osallistumisveroasteisiin. Tästä syystä vuosien 2014 ja 2015 osallistumisveroasteet ovat hyvin samankaltaisia näissä ryhmissä. Asumistuen suojaosalla on kuitenkin merkitystä, kun tarkastellaan sellaista tilannetta, jossa puoliso on työttömänä ja saa peruspäivärahaa. Näissä tapauksissa työttömyysturvan ja asumistuen suojaosat laskivat osallistumisveroasteita ja paransivat merkittävästi työnteon taloudellisia kannustimia alle 700 euron kuukausitulojen osalta.

Kuviossa 4 esitetään vastaavat osallistumisveroasteet peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaneille. Yksinasuvan kohdalla pienipalkkaisen työn vastaanottamisen kannustimet ovat verrattain heikot myös työttömyysturvan suojaosan käyttöönoton jälkeen. Kannustimien heikkous johtuu toimeentulotuesta, johon yksinasuva työtön on monissa tapauksissa oikeutettu. Toimeentulotuki vähenee merkittävästi käteen jäävien palkkatulojen kasvaessa, mikä heikentää taloudellisia kannustimia ottaa vastaan osa-aikaista tai tilapäistä työtä. Asumistukiudistuksen ja asumistuen suojaosan käyttöönoton myötä osallistumisveroasteet ovat hieman laskeneet, mutta ovat silti yli 0,6 esimerkiksi 500 euron kuukausittaisilla palkkatuloilla.⁹

Taloudelliset kannustimet ovat kuitenkin keskimäärin merkittävästi parantuneet niillä peruspäivärahaa saaneilla, joiden puoliso on joko töissä tai saa ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa, sillä tämän tyyppiset kotitaloudet eivät keskimäärin ole oikeutettuja toimeentulotukeen. Näissä tapauksissa pienipalkkaisen työn osallistumisveroasteet ovat verrattain matalat erityisesti vuoden 2015 jälkeen, jolloin asumistuen suojaosa otettiin käyttöön. Suojaosilla ei kuitenkaan ole suurta vaikutusta osallistumisveroasteisiin, mikäli myös puoliso on peruspäivärahalla. Tämä johtuu jälleen toimeentulotuesta, joka nostaa pienipalkkaisen osa-aikaisen tai tilapäisen työn osallistumisveroasteita näiden kotitalouksien kohdalla.

⁹ Vuoden 2015 asumistukiudistuksen myötä asumistuki nousi noin 50 euroa/kk kyseisessä ryhmässä ja laskelmissa käytetyillä oletuksilla. Asumistuen korotus vastaavasti vähentää toimeentulotuen määrää, mikä heijastuu kuviossa hieman matalampina osallistumisveroasteina 400 euron ylittävillä palkkatuloilla. Tämä johtuu siitä, että asumistuki pienenee hitaammin tulojen kasvaessa verrattuna toimeentulotukeen kyseessä olevan esimerkkihenkilön tapauksessa.

Kuvio 4. Osallistumisveroasteet: peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajat



Osallistumisveroaste = $(1 - (\text{kotitalouden käytettävissä oleva tulo, kun palkkatulo} = 0)) / \text{palkkatulo}$. Puolison ansiopäivärahan perusteena oleva palkkatulo on 2 371 e/kk (keskimääräinen päivärahan perusteena oleva tulo Fivan aineistosta, ei korotusosia). Puolison palkkatulo on 2 036 euroa/kk (keskimääräinen puolison kuukausikohtainen palkkatulo SISU-rekisteriaineistossa, mikäli puoliso on töissä). Laskelmissa on oletettu, että perheessä ei ole alle 7-vuotiaita lapsia. Asumistuen laskemisessa on oletettu, että yksinasuva asuu asunnossa, jossa on 55 m² ja jonka vuokra on 650 euroa/kk. Parisuhteessa olevien asunnossa on oletettu olevan 80 m² ja vuokran olevan 950 euroa/kk. Asumistuen kuntaryhmä on molemmissa tapauksissa 1 ja asunnon rakennusvuosi 1970.

Yhteenvedon voidaan todeta, että käyttöönotetut suojaosat (työttömyysturva ja asumistuki) ovat selvästi parantaneet työttömien taloudellisia kannustimia ottaa vastaan pienipalkkaista tai osa-aikaista työtä. Pelkästään työn tarjonnan rahallisten kannustimien valossa sovitellun työttömyyspäivärahan käytön ja osa-aikaisen ja tilapäisen työn määrän voisi siis olettaa kasvaneen vuosina 2014 ja 2015. On kuitenkin syytä korostaa, että suojaosat eivät ole yleisesti parantaneet kannustimia niiden osalta, jotka ovat oikeutettuja toimeentulotukeen. Tämä koskee erityisesti yksinasuvia peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajia. Kannustimet ovat siis tyypillisesti parantuneet keskimäärin enemmän ansiopäivärahaa saavien osalta sekä niillä peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajilla, joiden puoliso on töissä. Lisäksi on syytä korostaa, että laskelmissa ei ole otettu huomioon mahdollisia päivähoitomaksuja ja niiden vaikutusta työnteon kannustimiin. Mikäli osa-aikaisen tai tilapäisen työn vastaanottaminen edellyttää alle kouluikäisen lapsen maksullista hoitopaikkaa, ovat työhön osallistumisen kannustimet selvästi edellä esitettyjä heikompia.¹⁰ Kuten taulukoista 1 ja 2 kuitenkin havaitaan, alle kouluikäisten lasten keskimääräinen lukumäärä on kaikilla työttömyyspäivärahaa vuoden aikana saaneilla kotitalouksilla pieni. Noin 17 prosentilla kotitalouksista on alle kouluikäinen lapsi, ja vain noin 6 prosentilla työttömyyspäivärahaa saaneista on enemmän kuin yksi alle kouluikäinen lapsi.

¹⁰ Pienituloisten päivähoitomaksuja on kuluvan hallituskauden aikana alennettu, mikä on osaltaan parantanut työn vastaanottamisen kannustimia myös näissä kotitalouksissa. Päivähoitomaksujen alennusten vaikutusta kannustimiin ei kuitenkaan yksityiskohtaisesti tarkastella tässä raportissa.

4. TUTKIMUSKIRJALLISUUS

Soviteltuja työttömyyspäivärahoja maksetaan useissa eri maissa, ja suojaosa on käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa, Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Itävallassa. Siitä huolimatta näiden tukimuotojen vaikuttavuutta on tutkittu suhteellisen vähän.¹¹ Osaltaan tämä johtuu siitä, että työtuloja ja työttömyysturvaa samanaikaisesti saavat toimivat jossain työllisyyden ja työttömyyden välimaastossa, ja siksi heitä voi olla vaikea tunnistaa tilastoaineistoista. Useissa maissa tämänkaltaiset henkilöt tilastoidaan joko työllisiksi tai työttömiksi, jolloin heitä ei voida erottaa kokoaikaisista työllisistä tai työttömistä. Niissä maissa, joissa osa-aikaiset työttömät tilastoidaan erikseen, käytetään erilaisia määritelmiä, joten maiden välinen vertailu on hankalaa.

Eri maissa käytössä olevat suojaosat ja suojaosan ylittävien tulojen kohtelu vaihtelevat huomattavasti. Suomen työttömyysturvan suojaosa on samaa suuruusluokkaa kuin Itävallassa ja työttömyyttä edeltävistä tuloista riippuen joko samansuuruinen tai pienempi kuin Kanadassa.¹² Saksassa työttömyysturvan suojaosa on 165 euroa kuukaudessa, eli noin puolet Suomen vastaavasta. Toisin kuin Suomessa, jossa suojaosan ylittävät tulot vähentävät työttömyyskorvauksen määrää 50 prosentilla työtulon määrästä, Saksassa ja Kanadassa suojaosan ylittävät työtulot vähentävät työttömyyskorvauksen määrää täysimääräisesti. Itävallassa työttömyyskorvauksen menettää kokonaan, jos työtulo ylittää suojaosan, ja myös Saksassa oikeus työttömyyspäivärahaan häviää, jos työskentelee yli 15 tuntia viikossa. Työttömyyspäivärahan menettäminen kokonaan työtulojen ylittäessä suojaosan voi saada aikaan tilanteita, joissa ei ole järkevää ansaita hieman suojaosan ylittäviä tuloja. Päivärahan hitaampi väheneminen suojaosan ylittävillä tuloilla tekee Suomen järjestelmästä yleisesti ottaen avokätisemmän ja kannustavamman kuin edellä mainituissa maissa.

Isossa-Britanniassa on alle 16 tunnin viikoittaiselle työskentelylle huomattavan alhainen viiden punnan viikoittainen suojaosa, jonka jälkeen työtulot vähentävät työttömyyskorvauksen määrää täysimääräisesti. Yli 16 tunnin työnteolla menettää kokonaan oikeuden työttömyyskorvaukseen. Isossa-Britanniassa on kuitenkin parhaillaan menossa Universal Credit -järjestelmän käyttöönotto, ja koko maan on tarkoitus olla järjestelmän piirissä vuoden 2018 loppuun mennessä. Universal Credit -järjestelmässä ”yleistuki” yhdistää sosiaaliturvan eri osat ja työtulot vähentävät tukea 63 prosentilla työtulon määrästä. Tukea saavien työskentelyn tuntimäärää ei uudessa järjestelmässä ole rajoitettu.

Yhdysvalloissa työttömyysturvan suojaosat vaihtelevat osavaltioittain ja ne määritellään tyypillisesti osuutena tuloista tai työttömyyskorvauksesta (U.S. Department of Labor, 2018). Useimmissa osavaltioissa suojaosan ylittävät ansiot vähentävät työttömyyskorvauksen määrää täysimääräisesti. Suomessa käytössä oleva suojaosan ja sovitellun päivärahan yhdistelmä vaikuttaa suhteellisen anteliaalta sekä Ison-Britannian että Yhdysvaltain järjestelmään verrattuna. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa ei ole työttömyysturvan suojaosaa, vaan työttömyyskorvaus vähenee suhteessa tehdyn työajan tai työtulon määrään.

¹¹ Ek Spector (2015) luo katsauksen työttömyysturvan ja osittaisen työllisyyden yhdistämisestä koskevaan tutkimukseen.

¹² Kanadassa työtön voi valita kahdesta vaihtoehdoisesta järjestelystä työskennellessään työttömyyspäivärahakaudella. Ensimmäisessä vaihtoehdossa työttömyysturvassa on suojaosa, jonka suuruus on viikoittain 75 dollaria tai 40 prosenttia työttömyyspäivärahasta, ja tämän ylittävät tulot vähentävät työttömyysturvaa yksi yhteen. Toisessa vaihtoehdossa ei ole suojaosaa, mutta tulot vähentävät työttömyyskorvausta 50 prosentilla, kunnes tulot ovat 90 prosenttia päivärahan perusteena olevasta palkasta. Tämän ylittävät tulot vähentävät työttömyyskorvausta täysimääräisesti.

Yhdysvalloissa työttömyysturvan suojaosan on havaittu vaikuttavan työttömien käyttäytymiseen. Munts (1970) ja Holen ja Horowitz (1974) havaitsivat, että työttömät usein hankkivat juuri sen verran ansioita, etteivät ylitä tulorajaa. Osavaltioissa, joissa suojaosa on korkeampi, työttömät työskentelevät enemmän osa-aikaisesti. McCall (1996) osoittaa, että suojaosan korotus lisää siirtymiä kokoaikaisesta työttömyydestä osa-aikaisiin työpaikkoihin ja samalla vähentää siirtymiä kokoaikaisiin työpaikkoihin. Ainoa tuore yhdysvaltalainen tutkimus aiheesta on Le Barbanchon (2016). Myös tässä tutkimuksessa havaitaan, että työttömien tulot pyrkivät kasautumaan suojaosan tuntumaan. Le Barbanchon (2016) arvioi, että 100 prosentin päivärahaleikkaus suojaosan ylittävistä tuloista on liian raju, ja että 80 prosentin leikkaus olisi Yhdysvaltain tapauksessa optimaalinen. Näissä yhdysvaltalais tutkimuksissa ei ole tarkasteltu sitä, nopeuttiko osa-aikainen työskentely työttömyyspäivärahalla kokoaikaisen työn löytymistä vai ei.

Haataja ja Korkeamäki (2007) kuvailevat sovitellun päivärahan käyttöä ja osittaisen työttömyyden yleisyyttä Suomessa vuosina 2000–2004. Heidän analyysinsä perusteella osittainen työttömyys oli huomattavasti yleisempää naisilla kuin miehillä. Vähän koulutetut olivat useammin osittain työttömänä kuin koulutetut, ja toimialoista osittaista työttömyyttä esiintyi yleisimmin palvelualoilla. Kyyrän (2010) tutkimuksessa arvioitiin, missä määrin työskentely sovitellulla päivärahalla edesauttaa kokoaikaisen työn löytymistä Suomessa. Aineistona oli vuosina 1999 ja 2000 työttömäksi tulleet henkilöt. Tulosten mukaan lyhyet, alle kuukauden pituiset työjaksot, joiden ajalta oli mahdollista saada soviteltua päivärahaa, nopeuttivat pitempiaikaisen kokoaikatyön löytymistä. Osa-aikainen työskentely sovitellulla päivärahalla helpotti miesten mutta ei naisten työllistymistä kokoaikaisesti.

Kyyrä, Parrotta ja Rosholm (2013) tarkastelivat Tanskan vastaavaa järjestelmää. Tulosten mukaan työllistyminen kokoaikaisesti hidastuu sovitellun päivärahakauden aikana (ns. lukitusvaikutus), mutta nopeutuu oleellisesti sovitellun päivärahajakson päätyttyä. Nettovaikutus työllistymiseen voi siis olla joko negatiivinen tai positiivinen. Tutkimuksessa tarkasteltiin vaikutusta myös eri työntekijäryhmissä. Tulosten mukaan sovitellulla päivärahalla oli negatiivinen kokonaisvaikutus työllistymiseen joissakin ryhmissä (mm. naimisissa olevat naiset) mutta positiivinen toisissa (mm. nuoret ja maahanmuuttajat).

Fremigacci ja Terracol (2013) löytävät samanlaisia vaikutuksia Ranskan aineistosta: sovitellun päivärahan aikana on lukitusvaikutus, mutta sovitellun jakson jälkeen työllistyminen kokoaikaiseen työsuhteeseen nopeutuu. Näiden vastakkaisten vaikutusten seurauksena sovitellun päivärahan nettovaikutus on pieni. Godøy ja Røed (2016) eivät puolestaan havaitse lukitusvaikutusta norjalaisella aineistolla, vaan sovitellulla päivärahalla on yksiselitteisen positiivinen vaikutus kokoaikaiseen työllistymiseen. Työllistyminen lisääntyy erityisesti sovitellun päivärahakauden ensimmäisen kuukauden aikana. Noin 80 prosenttia työttömistä, jotka siirtyvät sovitellulta päivärahalta kokopäivätoihin menevät kokoaikaisesti osa-aikaisen työnantajansa palvelukseen. Tämä viittaa siihen, että työnantajat käyttävät soviteltuja jaksoja työttömien koeaikana. Godøy ja Røed (2016) tarkastelevat myös ansioita kolmen vuoden ajalta työttömyyden päättymisen jälkeen selvittääkseen sovitellun päivärahan mahdollisia vaikutuksia työsuhteiden laatuun, mutta eivät havaitse merkittävää vaikutusta.

Saksassa pienipalkkaisen osa-aikatyön (”mini-job”) vastaanottava työtön on työttömyysturvan suojaosan lisäksi vapautettu työntekijän sosiaaliturvamaksuista. Tämä parantaa työttömyysturvan ja pienten työtulojen yhdistämisen houkuttelevuutta. Myös työnantaja maksaa alennettua sosiaaliturvamaksua näistä työntekijöistä, mikä kannustaa työnantajia tarjoamaan matalapalkkaisia ja osa-aikaisia työpaikkoja. Vuonna 2003 tällaisen työpaikan kuukausitulorajaa nostettiin ja työnantajien sosiaaliturvamaksuja nostettiin marginaalisesti. Muutoksen vaikutuksia arvioitiin sekä etukäteen (Steiner ja Wrohlich, 2005) että jälkikäteen

(Freier ja Steiner, 2007). Kumpikaan tutkimus ei havainnut merkittäviä työntarjontavaikutuksia. Työttömien osalta tämä ei ole yllättävää, koska työttömyysturvan suojaosa ja 15 tunnin enimmäismäärä työttömyyspäivärahalta työskentelyyn pysyivät ennallaan. Freierin ja Steinerin (2007) mukaan tuetut matalapalkkatyöt eivät vaikuttaneet kokoaikatyön määrään kolmen vuoden seurantajakson aikana, mutta ne vähensivät tulevaa työttömyyttä ja kasvattivat hieman miesten ansiotuloja (joskin vaikutus ansiotuloihin oli negatiivinen ikääntyneiden miesten kohdalla Länsi-Saksassa).

Caliendo, Künn ja Uhlendorff (2016) korostavat Saksan mini-jobien työllisyysvaikutusten heterogeenisuutta. Heidän tulostensa mukaan nämä työpaikat nopeuttavat työllistymistä kokoaikaisesti pitkäaikaistyöttömillä sekä niillä, jotka asuvat korkean työttömyyden alueilla. Sen sijaan työttömät, jotka ottavat mini-jobin työttömyyden ensimmäisten kuuden kuukauden aikana, pysyttelevät työttömyyskorvausten piirissä tavallista pidempään. Tulosten perusteella mini-jobit myös johtavat pysyvämpiin työsuhteisiin. Tämä havainto koskee erityisesti korkean työttömyyden alueella asuvia. Tulos ei liity vain samalle työnantajalle kokoaikaiseen työhön siirtyviin, vaan työsuhteet ovat pysyvämpiä myös henkilöillä, joiden kokoaikainen työnantaja on eri kuin työttömyyden aikainen.

Caliendo, Künn ja Uhlendorff (2016) tulkitsevat näiden tulosten viittaavan siihen, että toisin kuin Godøyn ja Røedin (2016) Norjan aineistolla tehdyssä tutkimuksessa, mini-jobeja ei käytetä työttömän koeaikana, vaan ne ehkä lievittävät pitkittyneen työttömyyden aiheuttamia ongelmia, kuten osaamisen rapautumista, ja luovat työllistymistä edistyviä verkostoja. Vaikka työttömyyden jälkeisten työsuhteiden laatu paranee pysyvyyden osalta, mini-jobien vaikutus palkkatasoon vaihtelee henkilön ominaisuuksien mukaan. Heikommin koulutetut vaikuttavat hyötyn mini-jobeista korkeamman palkan muodossa, mutta korkeasti koulutetut ja muut kuin rakennusalaalla työskennelleet päätyvät heikommin palkattuihin työsuhteisiin. Työttömän osaamisen ja mini-jobin yhteensopivuudella vaikuttaa olevan merkitystä työllisyysvaikutusten osalta, sillä todennäköisyys siirtyä kokoaikaiseen työhön kasvaa huomattavasti, jos mini-job on samalla toimialalla, jolla työtön työskenteli aiemmin.

Myös Itävallassa on työttömyysturvan suojaosan lisäksi käytössä matalammat sosiaaliturvamaksut matalapalkkaisille työntekijöille. Böheim ja Weber (2011) arvioivat, että suojaosan alittavia matalapalkkatöitä tekevät työttömät ovat keskimäärin töissä vähemmän ja työttömänä enemmän sekä ansaitsevat alhaisempia palkkoja kolmen vuoden päästä työttömyyden alkamisesta kuin verrokkiryhmä, joka ei tällaisia töitä tehnyt. Heidän tulostensa mukaan työttömien joukosta matalapalkkatoihin valikoituvat tyypillisesti heikommin työmarkkinoilla pärjäävät, kuten nuoret, vähemmän koulutetut ja katkonaisen työhistorian omaavat.

Gerfin ja Lechner (2002) ja Gerfin, Lechner ja Steiger (2005) tarkastelevat Sveitsissä käytössä olevaa osittain työttömien palkkatukea. Heidän analyysinsä perusteella palkkatuki lisää työttömien todennäköisyyttä löytää työpaikka avoimilla markkinoilla sekä lyhentää työttömyysaikaa. Lalive, van Ours ja Zweimüller (2008) tutkivat samaa tukityyppiä ja saavat samankaltaisia tuloksia käyttäessään kaltaistamismenetelmää ("matching"). He eivät kuitenkaan löydä vastaavaa vaikutusta käyttämällä duraatiomallia, joka sallii havaitsemattomaan heterogeenisuuteen perustuvaa valikoitumista.

Cockx, Goebel ja Robin (2013) analysoivat osa-aikaisen työskentelyn vaikutusta pitkäaikaisyöttömien nuorten naisten työllistymiseen Belgiassa. Heidän tarkasteluajanjaksollaan työttömät saivat pitää nettopalkkansa ylittävän työttömyyskorvauksen määrän. Tulosten perusteella matalapalkkainen osa-aikatyö työttömyyden aikana helpottaa työllistymistä kokoaikaiseen työhön eikä lukitusvaikutusta esiinny.

Tutkimustulokset sovitellun päivärahan ja suojaosan vaikutuksista ovat osittain ristiriitaisia. Tutkimusten mukaan soviteltu päiväraha on useissa tapauksissa hyödyllinen keino edistää pidempiaikaista työllistymistä. Suojaosan käyttöönotto Suomessa on voinut edelleen tehostaa tätä vaikutusta. Toisaalta kokemukset muista maista viittaavat mahdollisuuteen, että joissakin ryhmissä työnteko on voinut myös vähentyä.

5. TYÖTTÖMYYDEN AIKAINEN TYÖSKENTELY

Tässä luvussa arvioidaan, miten työttömyyden aikainen työskentely on yleistynyt 2010-luvulla. Tarkastelu pohjautuu Fivan, Kelan ja ETK:n rekisteritietoihin. Lomautetut ja tukityölistetyt on rajattu tarkasteluiden ulkopuolelle, mutta työvoimapolitiittisissa koulutustoimenpiteissä olevat ovat mukana. On syytä korostaa, että käytetyt määritelmät poikkeavat jonkin verran Kelan ja Fivan julkaisemien virallisten tilastojen määritelmistä. Ensinnäkin työttömyyspäivien lukumäärä perustuu etuusjaksojen alkamis- ja päättymispäivämäärien erotukseen. Näiden väliin jäävät viikonloput lasketaan työttömyys- ja etuuspäiviksi (näitä termejä käytetään synonyymeinä), vaikka todellisuudessa etuuksia maksetaan vain enintään viideltä päivältä viikkoa kohden.¹³ Koska mittaamme työttömyyttä kalenteripäivinä, soviteltuja etuuspäiviä ei muunneta täysiksi etuuspäiviksi, kuten useissa tilastojulkaisuissa on tapana.

Soviteltua peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea saavat tunnistetaan suoraan Kelan rekisteritiedoista. Fivan etuudensaajarekisteristä soviteltuja etuuksia ei aivan suoraan havaita. Soviteltua ansiopäivärahaa saaviksi luokitellaan henkilöt, joille on maksukauden aikana merkitty palkkatuloa ja joiden maksetut päivät ovat suuremmat kuin täysiksi etuuspäiviksi muunnetut maksupäivät (eli etuutta ei ole maksettu täysimääräisenä). Virallisissa tilastoissa sovitellun ansiosidonnaisen päivärahan saajiksi lasketaan tyypillisesti henkilöt, jotka työttömyyskassan ilmoituksen mukaan ovat työskennelleet maksukauden aikana. Kassojen kirjauskäytännöt ovat kuitenkin vaihdelleet työttömyysturvan suojaosan käyttöönoton jälkeisinä vuosina. Osa kassoista on raportoinut työskentelystä vain niiden osalta, joiden palkkatulot ylittivät suojaosan ja joille etuus todella maksettiin soviteltuna. Toiset kassat ovat sen sijaan raportoineet kaiken työskentelyn, jolloin etuudensaajarekisterin tieto työttömyysaikaisesta työskentelystä ei välttämättä tarkoita sitä, että etuus olisi maksettu soviteltuna. Siksi käyttämämme määritelmän pitäisi johtaa hieman alhaisempiin soviteltujen ansioetuuksien määriin vuodesta 2014 alkaen.

Edellä mainittujen määritelmäerojen lisäksi työttömyyden aikaisen työskentelyn mittarien tulkinnassa on syytä pitää muutama asia mielessä. Ensinnäkin soviteltuina maksettujen etuuspäivien määrä ei suoraan kuvaa työpanosta. Se yliarvioi työttömyyden aikaisten työpäivien määrää, koska työttömyyskorvauksen sovittelu tehdään kuukauden tai neljän viikon jaksoissa. Esimerkiksi yhden viikon työkeikka johtaa siihen, että työttömyysetuus maksetaan soviteltuna neljän viikon tai kuukauden pituisen maksukauden ajan.

Vaihtoehtoisesti mittaamme työttömyyden aikaista työskentelyä sillä, oliko henkilöllä etuuskauden aikana työsuhde voimassa ETK:n rekisteritietojen perusteella. ETK:n tiedot kattavat kaiken työeläkelakien mukaisen työskentelyn. Mutta epätarkkuutta seuraa siitä, että yksityiset työnantajat voivat halutessaan raportoida TyEL-vakuutettujen työntekijöidensä tietoja eläkeyhtiölle kuukauden tarkkuudella, jolloin aineistosta ei havaita alle kuukauden pituisten työsuhteiden todellista pituutta eikä tarkkaa ajankohtaa. Työttömyyden aikaiset työpäivät tulevat yliarvioituksi esimerkiksi silloin, kun etuuskauden sisään jäävä viikon työsuhde lasketaan kuukauden pituiseksi. Lisäksi työsuhde, joka päättyi juuri ennen etuuskauden alkua tai joka alkoi heti etuuskauden jälkeen, voi mennä virheellisesti etuuskauden kanssa päällekkäin, jos se on merkattu rekisteriin kuukauden tarkkuudella. Myös tämä johtaa työpäivien

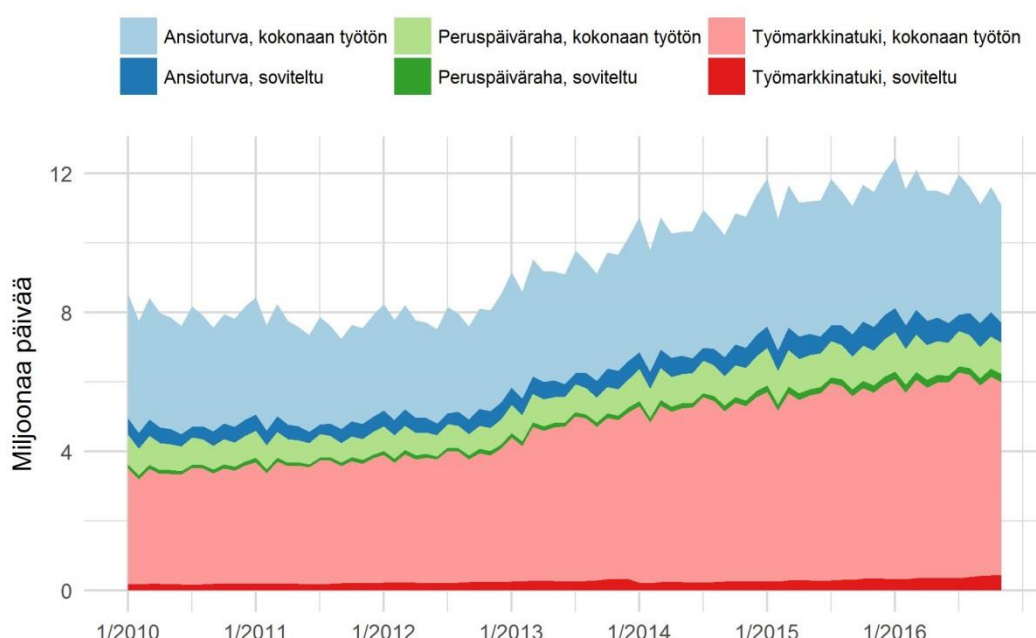
¹³ Lisäksi Kelan aineiston poimintavaiheessa alle viikon katkokset saman etuuslajin maksujaksojen välillä jätettiin huomiotta, mistä voi seurata ylimääräisiä työmarkkinatuki- ja peruspäivärahopäiviä.

yliarviointiin.¹⁴ Noin viidesosa työttömyyden aikaisista työsuhteiden vakuutuksista on TyEL:n kuukausitilitteisiä vakuutuksia.

5.1. Työttömyyden kehitys tarkastelujaksolla

Työttömyyspäivien kehitystä etuuslajeittain on havainnollistettu kuviossa 5. Kuviosta nähdään, että yhteenlasketut työttömyyspäivät ovat kasvaneet selvästi vuoden 2013 jälkeen. Kasvua on ollut sekä ansioturvan että perusturvan saajien ryhmissä, mutta voimakkainta kasvu on ollut työmarkkinatukea saavien keskuudessa. Vuosina 2010–2016 ansiosidonnaisten etuuspäivien osuus kaikista etuuspäivistä laski noin 10 prosenttiyksikköä, 46 prosentista 36 prosenttiin.

Kuvio 5. Etuuspäivät kuukausittain

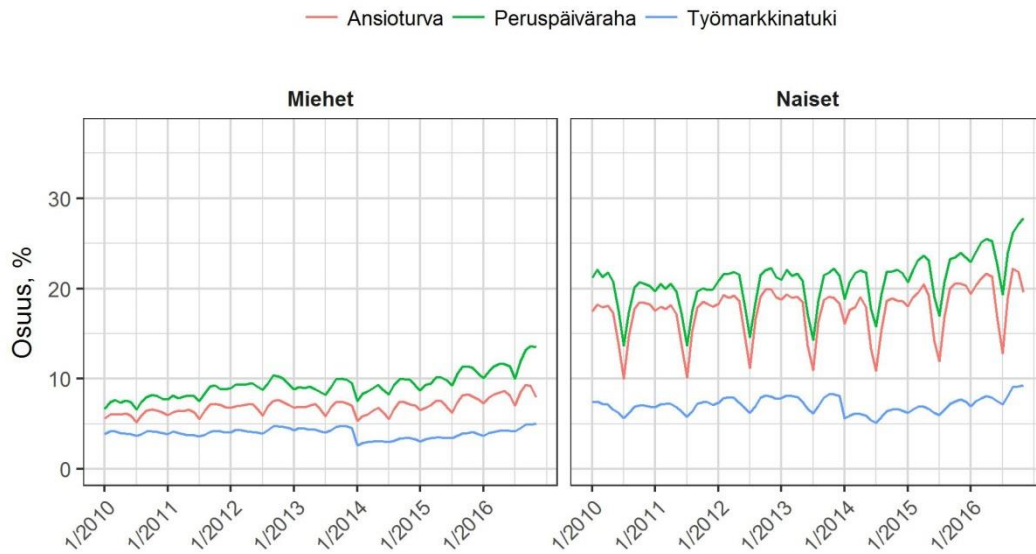


5.2. Soviteltuna maksetut etuuspäivät

Sekä ansiosidonnaisten, peruspäivärahan että työmarkkinatuen soviteltuina maksettujen etuuspäivien määrät ovat kasvaneet. Työttömyysetuuden saaminen soviteltuna on yleisintä peruspäivärahan saajilla ja harvinaisinta työmarkkinatuen saajilla. Soviteltujen etuuspäivien suhteellinen osuus on kasvanut erityisesti ansioturvan ja peruspäivärahan saajilla, kun taas työmarkkinatuen saajilla ei näy kasvua juuri ollenkaan (kuvio 6). Naisten keskuudessa työttömyysaikainen työskentely on selvästi yleisempää kaikkina vuosina etuuslajista riippumatta. Soviteltujen etuuspäivien osuus kaikista etuuspäivistä kasvoi maltillisesti vuosina 2010–2013. Tammikuussa 2014 osuus supistui selvästi. Notkahdus on suurin työmarkkinatukea saaville miehille. Soviteltujen etuuspäivien osuuden putoaminen johtuu suojaosan käyttöönotosta, sillä vuodesta 2014 alkaen työttömät, joiden ansiotulot eivät ylitä suojaosan määrää, ovat saaneet vähentämätöntä etuutta.

¹⁴ Selvät virhetapaukset on pyritty korjaamaan.

Kuvio 6. Soviteltujen etuuspäivien osuus kaikista etuuspäivistä kuukausittain



Vuosina 2014–2016 soviteltujen etuuksien osuus on kasvanut kaikissa ryhmissä. Ansioturvan saajilla kasvuvauhti pysyi samana kuin aiempina vuosina, mutta peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajien keskuudessa soviteltujen etuuspäivien osuus on kasvanut ripeämmin suojaosan käyttöönoton jälkeisinä vuosina. Erityisen nopeaa kasvu oli vuonna 2016, jolloin myös asumistuen suojaosa oli voimassa.

Myös niiden työttömien osuus, jotka saivat kuukauden aikana soviteltuja etuuksia, on noussut samaa tahtia soviteltuina maksettujen etuuspäivien osuuden kanssa.¹⁵ Näin ollen soviteltujen etuuspäivien yleistyminen ei selity sillä, että tietty työttömien joukko nostaisi entistä suuremman osan työttömyyskorvauksistaan soviteltuina etuuksina vaan osittainen työllistymien on laajentunut uusiin ryhmiin.

Soviteltujen etuuspäivien osuudessa on selvää kausivaihtelua. Osuus laskee aina kesäisin, ja ilmiö on erityisen voimakas perus- ja ansiopäivärahaa saavilla naisilla. Taustalla on kaksi mekanismia. Ensinnäkin soviteltujen etuuspäivien absoluuttiset määrät laskevat kesäkuukausien aikana hieman toimialasta riippuen, kun taloudellinen aktiivisuus hiljenee lomakaudeksi. Lisäksi työttömyyspäivien kokonaismäärä kasvaa kesäisin. Kasvu on poikkeuksellisen voimakasta julkisen sektorin naisvaltaisilla aloilla, kuten Julkisten ja hyvinvointialojen, Opettajien ja Superin työttömyyskassojen jäsenistön piirissä. Taustalla lienee määräaikaisten sijaisuuksien päätyminen kesäksi. Lisäksi keväisin oppilaitoksista valmistuu paljon ihmisiä, joilla ei ole työpaikkaa tiedossa. Osa heistä täyttää työssäoloehdon opintojen aikaisen työskentelyn perusteella ja siirtyy ansiosidonnaiselle päivärahalle tai peruspäivärahalle, mikä nostaa työttömyyspäivien kokonaismäärää kesän alussa.

5.3. Työttömyyden aikaiset työpäivät

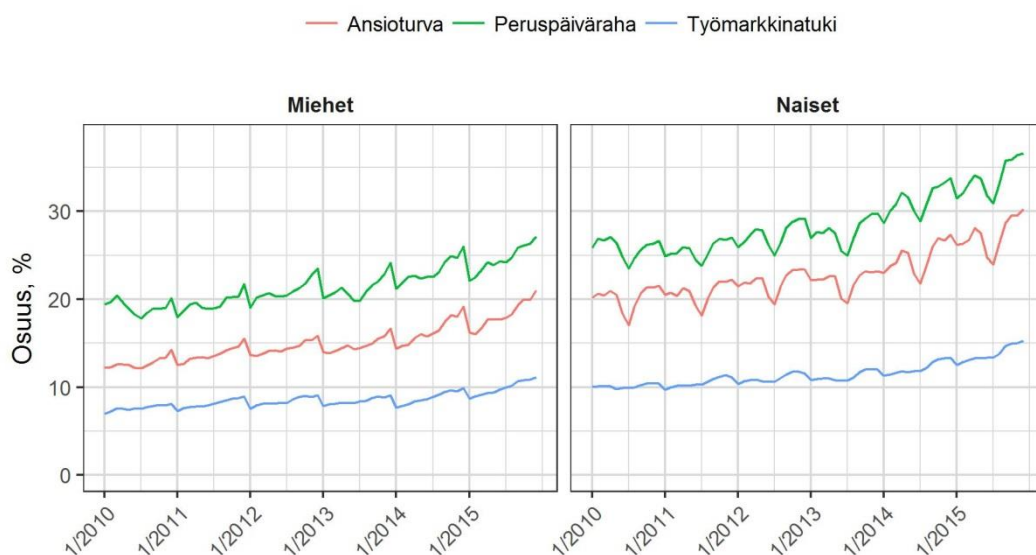
On syytä korostaa, että soviteltujen etuuspäivien osuus muuttuu vuoden 2014 kohdalla osittain mekaanisesti. Ensinnäkin soviteltujen etuuspäivien osuus aliarvioi työttömyydenaikai-

¹⁵ Kuvio, jossa on soviteltujen etuuksien saajien osuudet kaikista kuukauden työttömistä, on lähes identtinen kuvion 6 kanssa.

sen työskentelyn määrää vuoden 2013 jälkeen, koska alhaisen tulotason työsuhteet jäävät huomiotta. Toisaalta entistä korkeammat tulot oikeuttavat soviteltuun päivärahaan, mikä puolestaan nostaa sovitellun päivärahan osuutta ja kasvattaa työttömyyspäivien kokonaismäärää.

Kuviossa 7 on työttömyyspäivien osuus, joiden aikana työttömillä oli työsuhde voimassa ETK:n työsuhdetietojen perusteella. Aikasarjat päättyvät jo vuoteen 2015, koska työsuhdetietoja ei ollut saatavilla myöhemmille vuosille. Työpäivien osuuden perusteella työskentely työttömyysturvalla on yleistynyt tasaisesti kaikissa ryhmissä ja hieman kiihtynyt vuosina 2014–2015. Työskentelyä sisältävien työttömyyspäivien osuus on kasvanut nopeammin suojaosan käyttöönoton jälkeen myös ansioturvan saajien keskuudessa. Vuoden 2014 alussa ei tapahdu mitään notkahdusta toisin kuin kuviossa 6.

Kuvio 7. Työskentelyä sisältävien etuuspäivien osuus kaikista etuuspäivistä kuukausittain



Kun työttömyyden aikaista työskentelyä mitataan työsuhteen voimassaololla, miesten ja naisten väliset erot ovat huomattavasti pienemmät kuin kuviossa 6. Naisten kohdalla käyrien tasoissa ei ole kovin suurta eroa kuvioiden välillä, mutta miehillä on selvästi enemmän työttömyysjaksojen aikaisia työpäiviä kuin soviteltuina maksettuja etuuspäiviä. Sukupuolten väliset erot selittyvät ainakin osittain mittausongelmilla, sillä suurempi osa miesten työjaksoista (34 % vs. naisten 17 %) on TyEL:n kuukausittiliteisiä jaksoja, jotka ilmoitetaan työeläkeyhtiöille kuukauden tarkkuudella. Kuukausittiliteisten työsuhteiden tapauksessa työttömyysjaksojen aikaiset työpäivät tulevat yliarvioituiksi, jos todellinen työsuhteen kesto oli kuukautta lyhyempi. Lisäksi työttömyysaikaisia työpäiviä kirjautuu virheellisesti henkilöille, jotka eivät saa soviteltuja etuuksia vaan tekevät satunnaisia työkeikkoja koko-aikaisten työttömyysjaksojen välissä. Siksi miesten työpäivien osuus lienee arvioitu ylikanttiin.

5.4. Työllisyyden muodot

Soviteltua työttömyysetuutta voi saada osa-aikaisen työskentelyn, lyhennetyn työajan tai satunnaisen kokoaikaisen työskentelyn perusteella.¹⁶ ETK:n rekisteritiedot sisältävät vain työsuhteiden alkamis- ja päättymisajankohdat sekä työnantajakohtaiset vuosiansiot, joten niistä ei voi luotettavasti päätellä työaika. Mutta työttömyyskassat keräävät tietoa työttömiin jäsentensä työskentelyn tyypistä. Valtaosa sovitellun ansiosidonnaisen päivärahan saajista tekee osa-aikatyötä, ja osa-aikatyön rooli on hieman suurempi naisille kuin miehille. Osa-aikatyön osuus työttömyyden aikaisessa työskentelystä on ollut tasaisessa nousussa koko tarkastelujakson ajan sekä miesten että naisten keskuudessa. Soviteltua ansioturvaa saavien miesten joukossa osa-aikatyön osuus nousi noin 60 prosentista 70 prosenttiin vuosina 2010–2016, naisten joukossa osuus nousi 70 prosentista 80 prosenttiin.

Myös Kelan rekistereissä löytyy tieto työajasta soviteltua työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saaville. Työajaksi on kuitenkin merkattu lähes aina osa-aikatyö, mikä ei ole uskottavaa. Koska työaikamuodolla ei ole merkitystä sovitellun etuuden määrittelyn kannalta, sitä ei ilmeisesti ole käytännössä seurattu ja rekisteröity Kelassa.

5.5. Toimialoittain kehitys

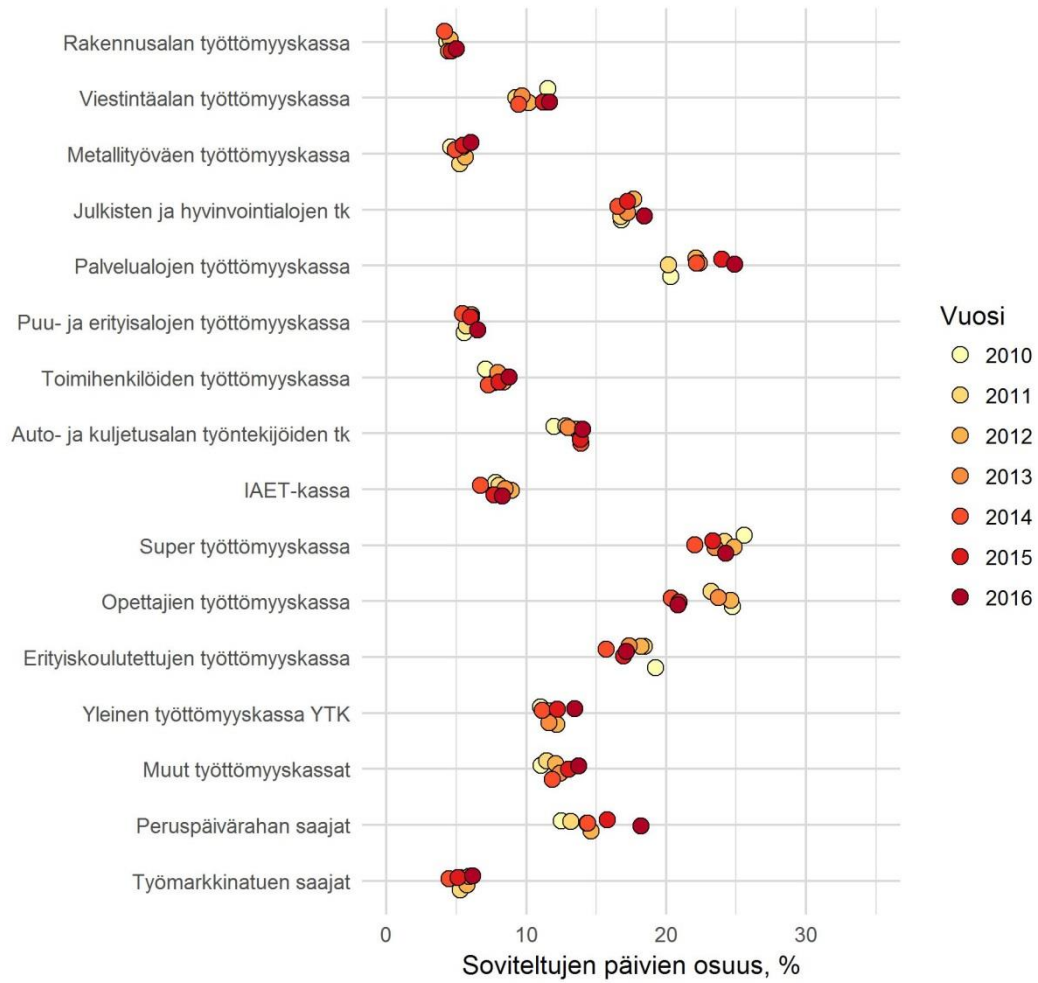
Osa-aikatyön yleisyydessä ja lyhyiden määräaikaishuokien käytössä on isoja eroja ammattiryhmien ja toimialojen välillä. Nämä erot heijastuvat myös työttömyyden aikaiseen työskentelyyn, mitä on havainnollistettu kuvioissa 8 ja 9. Kuvioita varten ansioturvan saajat jaettiin työttömyyskassoittain, ja pienimpiin kassoihin kuuluvat yhdistettiin yhdeksi ryhmäksi. Lisäksi peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajat muodostavat omat ryhmänsä. Kuvioista 8 nähdään, että sovitellun päivärahan saaminen on kaikkein yleisintä Palvelualojen, Superin ja Opettajien työttömyyskassojen jäsenistössä. Myös Julkisten ja hyvinvointialojen sekä Eri-tyiskoulutettujen työttömyyskassojen jäsenet ovat saaneet yli 15 prosenttia etuuspäivistään soviteltuna päivärahana. Näiden kassojen jäsenistö on naisvaltaista ja he toimivat aloilla, joilla lyhyet määräaikaishuoket ja osa-aikaiset työt ovat yleisiä.

Vuosittaiset muutokset soviteltujen etuuspäivien osuuksissa ovat varsin pieniä kaikissa ryhmissä. Joissakin tapauksissa, kuten opettajilla, soviteltujen etuuspäivien rooli on jopa hieman kaventunut vuoden 2013 jälkeen. Muutokset eivät kuitenkaan suoraan kuvaa työttömyysaikaisen työskentelyn suosiota, koska suojaosan alle jääneet ansiotulot eivät ole johtaneet etuuden maksamiseen soviteltuna enää vuoden 2013 jälkeen.

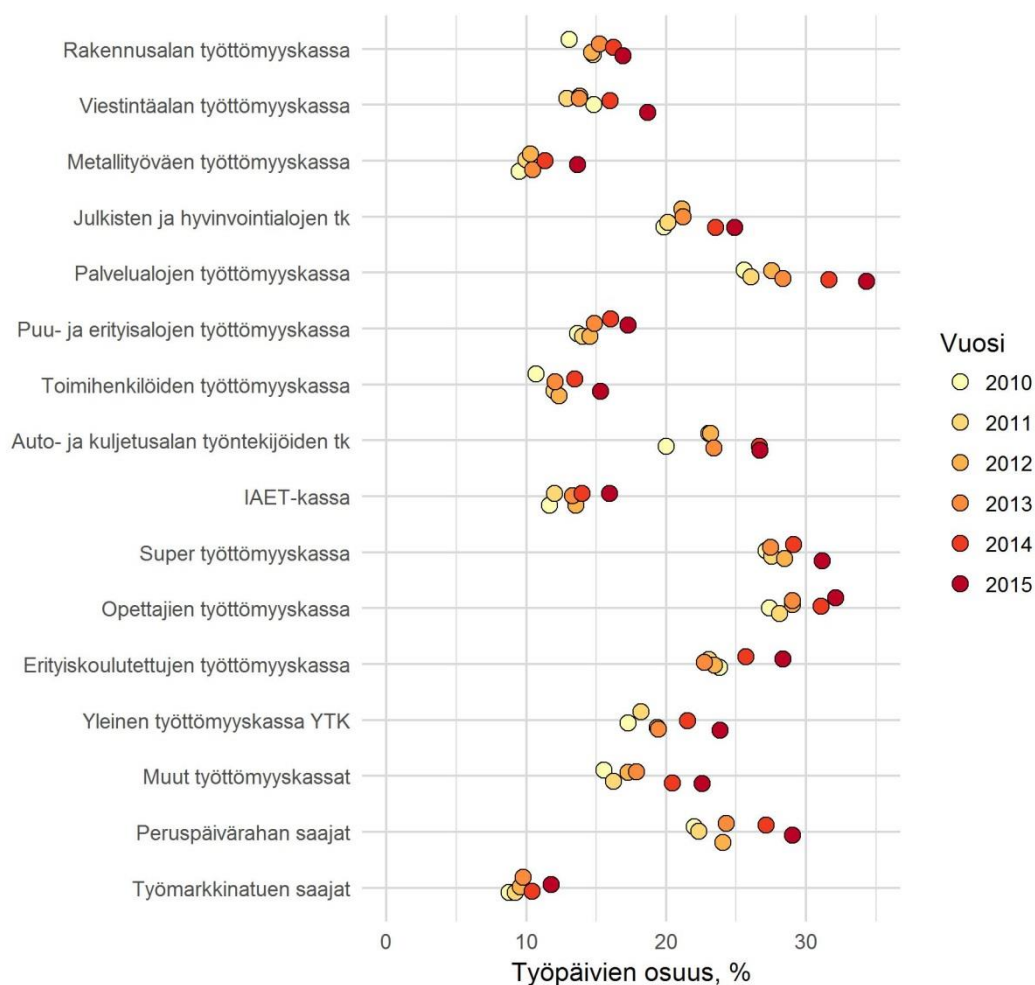
Kun mittarina käytetään työskentelyä sisältävien työttömyyspäivien osuutta kaikista työttömyyspäivistä, työskentely työttömyysaikana on kasvanut kaikissa ryhmissä (kuvio 9). Työskentely on lisääntynyt erityisesti vuosina 2014 ja 2015. Tuolloin kasvu oli absoluuttisesti suurinta peruspäivärahan saajien, Yleisen työttömyyskassan, Eri-tyiskoulutettujen työttömyyskassan, Auto- ja kuljetusalan työntekijöiden työttömyyskassan, Palvelualojen työttömyyskassan ja Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassan jäsenistön keskuudessa.

¹⁶ Osa-aikainen työskentely ei voi kuitenkaan perustua työntekijän omaan aloitteeseen, joten osa-aikatyöhön siirrytään yleensä kokoaikaisesta työttömyydestä eikä kokoaikaisesta työstä saman työnantajan palveluksessa. Lyhennetyn työajan perusteella etuutta voidaan maksaa soviteltuna, jos työajan lyhennys tapahtui lomautuksen tai siihen rinnastettavan syyn vuoksi. Tällaisia tapauksia aineistossa ei juuri ole, koska lomautetut on rajattu tarkastelujen ulkopuolelle.

Kuvio 8. Soviteltujen etuuspäivien osuus kaikista etuuspäivistä vuosittain



Kuvio 9. Työskentelyä sisältävien etuuspäivien osuus kaikista etuuspäivistä vuosittain



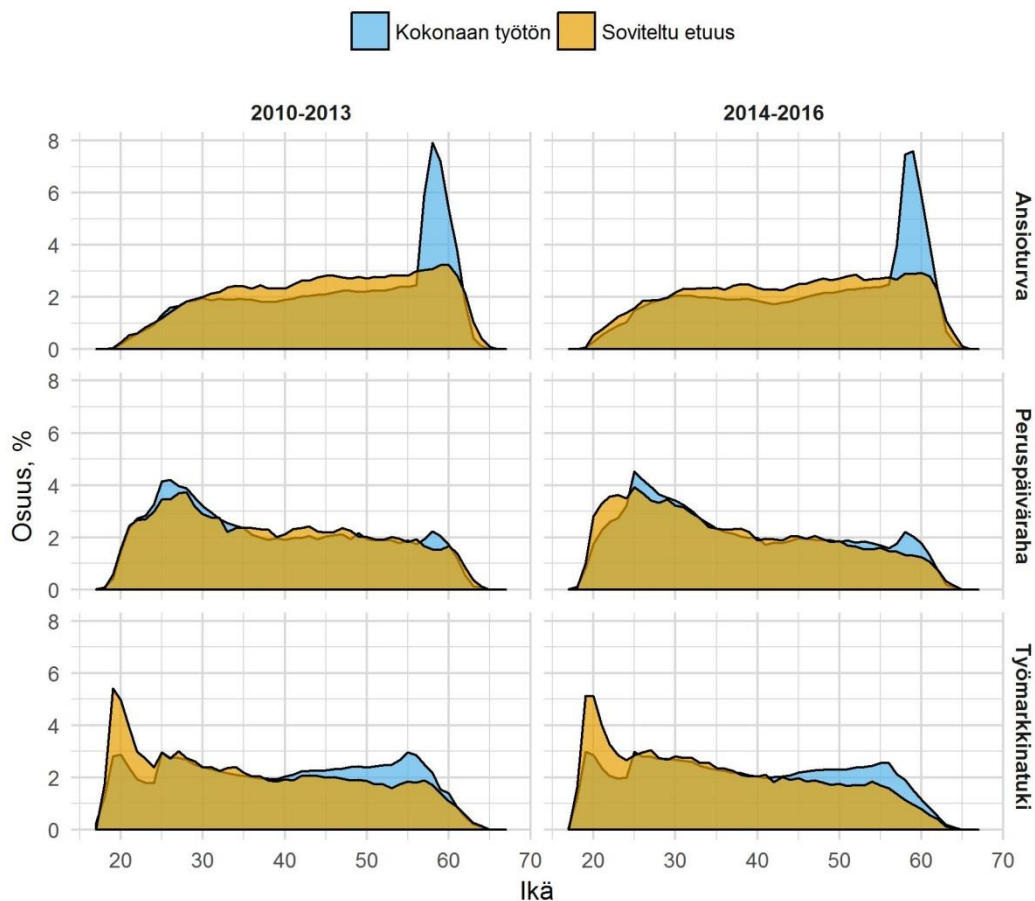
5.6. Ikäjakaumat

Kuviosta 10 nähdään, että sovitellun päivärahan saajat poikkeavat ikäprofiililtaan muista työttömistä. Kokonaan työttömistä ansiosidonnaista päivärahaa saavista suhteettoman suuri osuus (yli kolmannes) on yli 55-vuotiaita. Samaa ilmiötä ei nähdä sovitellun päivärahan saajissa. Vanhimmissa ikäryhmissä ansioturvan saajat ovat tyypillisesti oikeutettuja työttömyysturvan lisäpäiviin varsinaisen etuuskauden jälkeen. Tässä ryhmässä kannustimet vastaanottaa osa-aikatoita tai lyhyitä työkeikkoja voivat olla poikkeuksellisen heikot, joskin myös heidän työllistymismahdollisuutensa lienevät keskimääräistä selvästi heikommät.

Osittain työllistyneissä työmarkkinatuen saajissa nuorimmat ovat selvästi ylliedustettuina. Soviteltua työmarkkinatukea saavista joka neljäs on alle 25-vuotias. Nuoret työmarkkinatuen saajat ovat usein ensimmäistä kertaa työmarkkinoille pyrkiviä. Työkokemuksen puute hankaloittaa kilpailua avoimena olevista työpaikoista, joten työllistyminen kokoaikaisesti on tavallista hankalampaa. Tekemällä lyhyitä keikkoja ja osa-aikaisia töitä nuoret voivat kartuttaa osaamistaan ja solmia suhteita työnantajiin, mikä saattaa parantaa heidän työllistymismahdollisuuksiaan jatkossa. Lisäksi tällaiset työt kartuttavat työssäoloa ja voivat siten mah-

dollistaa siirtymisen ansiosidonnaiselle työttömyysturvalle, jos pysyvämpi työllistyminen ei onnistu. Toisin kuin ansioturvan ja työmarkkinatuen saajien kohdalla, kokonaan työttömät ja osittain työllistyneet peruspäivärahan saajat ovat samanlaisia ryhmiä ikänsä puolesta.

Kuvio 10. Ikäjakauma syyskuun lopulla työttömänä olleille



Ikäjakaumat sen mukaan, onko työttömällä työsuhde voimassa vai ei, ovat hyvin samanlaisia kuin jakaumat kuviossa 10, eikä niitä siitä syystä raportoida. Huomattavaa on, ettei jakaumissa tapahdu mitään isoja muutoksia jälkimmäisellä periodilla. Työttömyysturvan suojaosa ei siis ole sanottavasti lisääntynyt esimerkiksi työmarkkinoille tulevien nuorten osittaista työllistymistä. Toisaalta sovitellun päivärahan suosio kasvoi alle 25-vuotiaiden peruspäivärahan saajien joukossa.

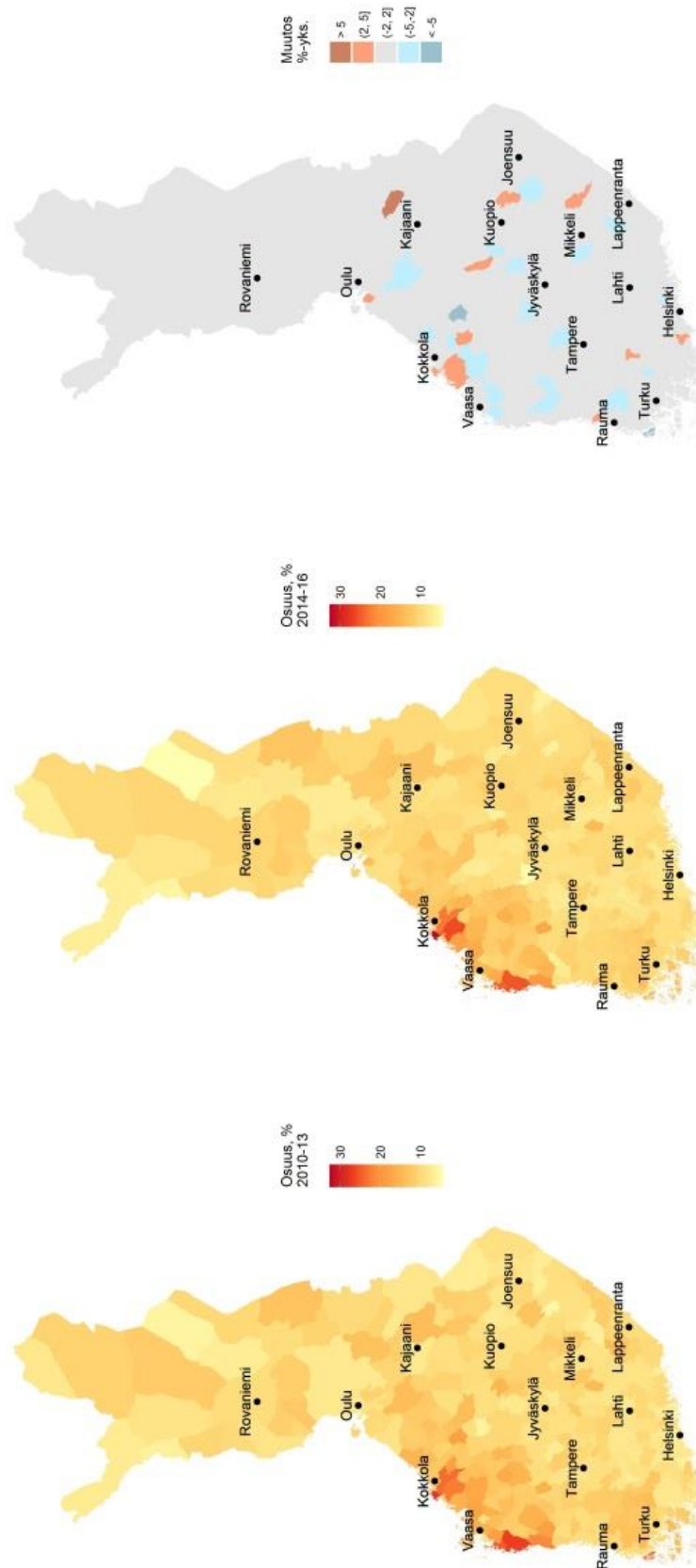
5.7. Alueelliset erot

Sovitellun päivärahan saaminen on yleisintä Pohjanmaan ruotsinkielisissä rannikkokunnissa ja saariston pikkukunnissa (kuvio 11).¹⁷ Näissä kunnissa työttömyysaste on ollut poikkeuksellisen alhainen, joten taustalla vaikuttavat tavallista paremmat työllistymismahdollisuudet. Muut kunnat eivät juuri erotu massasta. Alueiden väliset erot ovat pysyneet varsin samantlaisina myös suojaosan käyttöönoton jälkeen. Valtaosassa kunnissa soviteltujen etuuksien osuus ei ole muuttunut yli kahta prosenttiyksikköä vuosien 2010–2013 ja 2014–2016 välillä. Yli kahden prosenttiyksikön muutokset ovat keskittyneet suhteelliseen pieniin kuntiin, joiden lukuja heiluttaa myös puhdas sattuma.

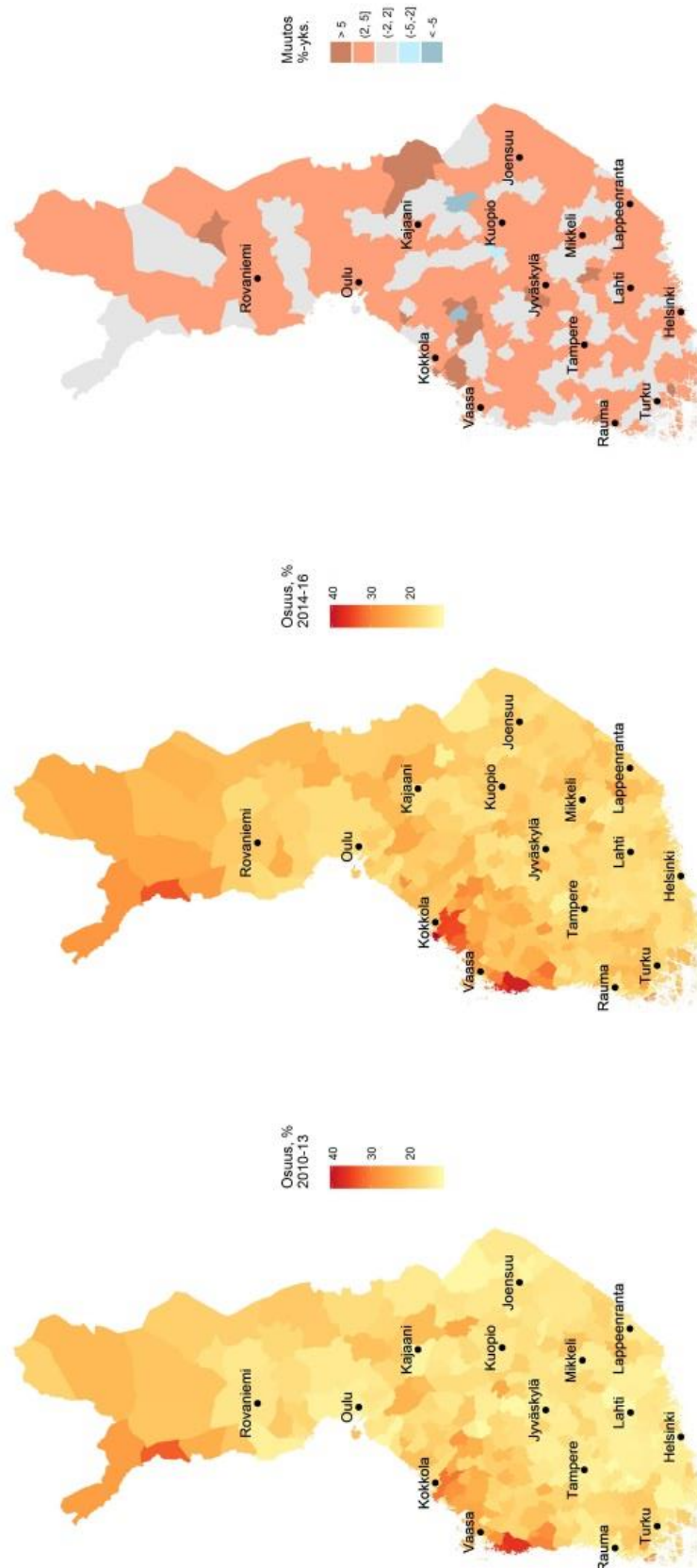
Vaikka soviteltujen etuuspäivien osuudet eivät juuri kasvaneet, on työttömyyden aikaisten työpäivien osuus kaikista etuuspäivistä kasvanut useimmissa kunnissa 2–5 prosenttiyksikköä (kuvio 12). Kasvu on jakautunut varsin tasaisesti ympäri maan, joten alueiden väliset suhteelliset erot ovat pysyneet lähes ennallaan tämänkin mittarin valossa.

¹⁷ Sovitellun päivärahan osuus on poikkeuksellisen korkea myös Ahvenanmaan pienissä saaristokunnissa, joita ei ole merkitty karttaan.

Kuvio 11. Soviteltujen etuuspäivien osuus kaikista etuuspäivistä kunnittain



Kuvio 12. Työskentelyä sisältävien etuuspäivien osuus kaikista etuuspäivistä kunnittain



6. TYÖTTÖMYYDEN AIKAISET TULOT

Seuraavaksi arvioidaan, miten paljon työttömät ansaitsevat palkkatuloja samaan aikaan kun nostavat työttömyyskorvauksia ja onko palkkatulojen jakauma muuttunut suojaosan käyttöönoton jälkeen. Työttömyysetuuksien maksukausien aikaisten palkkatulojen mittaaminen on varsin haastavaa erinäisistä aineistorajoitteista johtuen.

ETK:n rekistereistä löytyy kattavat tiedot eri työnantajilta vuoden aikana saaduista palkkatuloista. Tietojen avulla olisi mahdollista laskea keskimääräinen päiväpalkka jokaiselta työnantajalta. Mutta jos henkilön kuukausiansiot saman työnantajan palveluksessa ovat vaihdelleet joko työtuntien tai tuntipalkan muutosten seurauksena kalenterivuoden aikana, ei näitä muutoksia voida ETK:n tiedoista jäljittää. Siksi vuositulojen perusteella ei voida luotettavasti arvioida työttömyysaikaisia palkkatuloja.

Sekä Kela että työttömyyskassat keräävät tietoa maksujaksojen aikaisista palkkatuloista. Kelan rekistereistä löytyy periaatteessa tiedot kaikista maksukauden aikana saaduista palkkatuloista, eli myös suojaosan alittavista tuloista. Valitettavasti tutkimusaineistomme on poimittu siten, että aineistossa alkaa uusi etuusjakso aina maksulajin muuttuessa (esim. kun henkilö siirtyy täydeltä etuudelta sovitellulle etuudelle tai toisin päin).¹⁸ Jokaisen etuusjakson viimeisen neljän viikon tai kuukauden maksukauden aikaiset mahdolliset palkkatulot havaitaan aineistosta. Ennen vuotta 2014 palkkatulot johtivat aina etuuden maksamiseen soviteltuna, joten vähäisetkin satunnaiset tulot havaitaan pääsääntöisesti aineistosta. Mutta jos henkilö oli yhtäjaksoisesti sovitellulla päivärahalta pidempään ja hänen palkkatulonsa vaihtelivat maksukausien välillä, ainoastaan viimeisen maksukauden palkkatulot havaitaan. Vuosina 2014–2016 satunnaiset, suojaosan alittavat tulot eivät johtaneet etuuden maksamiseen soviteltuna, joten alle 300 euron tulot havaitaan näiltä vuosilta vain, jos ne sattumalta kohdistuivat etuusjakson viimeiselle maksukaudelle. Näistä syistä johtuen alla esitetyt palkkatulojen jakaumat peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajille eivät ole edustavia, mikä on syytä pitää mielessä.

Työttömyyskassojen välillä palkkatulojen kirjaamiskäytäntö on vaihdellut vuodesta 2014 alkaen sen mukaan, minkä toimittajan (Digia vai YAP) maksatusjärjestelmä kassalla on ollut käytössään. Digian järjestelmää käyttävien työttömyyskassojen jäsenten kaikki palkkatulot on kirjattu järjestelmään. Sen sijaan YAP:n järjestelmää käyttäneet kassat eivät välttämättä ole kirjanneet suojaosan alittavia tuloja. Siksi hyödynnämme tulotarkasteluissa Fivan rekisteritietoja vain niistä ansioturvan saajista, joiden työttömyyskassoilla oli Digian maksatusjärjestelmä käytössä jokaisena tarkasteluvuotena (noin 70 % kaikista ansioturvan saajista).¹⁹ Näiden kassojen jäsenistö on keskimääräistä matalapalkkaisempaa ja työttömänä ollessaan he saavat muiden kassojen jäseniä useammin soviteltua ansiopäivärahaa.²⁰

¹⁸ Tutkimusaineisto on alun perin poimittu isompaa tutkimushanketta varten, eikä aineiston muodostamisvaiheessa osattu varautua poimimaan palkkatietoja kattavasti mukaan. Valitettavasti Kelan tietojen uudelleenpoiminta ei ollut mahdollista tämän tutkimushankkeen aikataulun puitteissa.

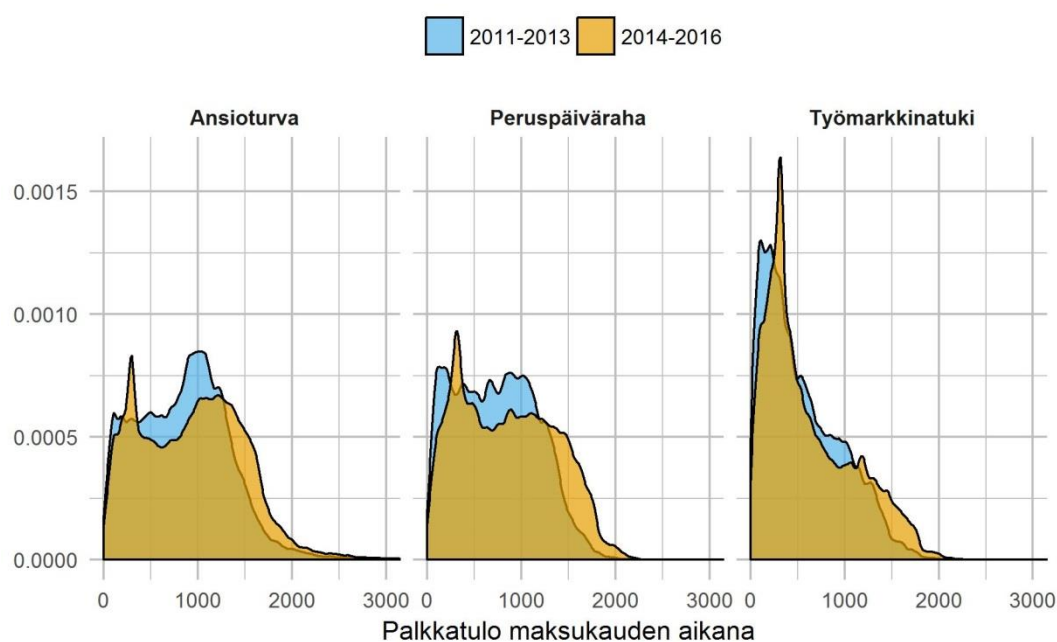
¹⁹ Mukana ovat Sähköalojen, Julkisten ja hyvinvointialojen, Palvelualojen, Puualojen, Kuljetusalan, Posti- ja logistiikka-alan, Terveystieteiden, Opettajien, Erityisalojen toimihenkilöiden, Julkis- ja yksityisalojen ja Superin työttömyyskassat sekä Erityiskoulutettujen työttömyyskassa Erko ja Yleinen työttömyyskassa YTK.

²⁰ Digian järjestelmää käyttävien kassojen työttömien jäsenten päivärahan perusteena oleva palkka on keskimäärin noin neljänneksen alhaisempi kuin muiden kassojen jäsenten.

6.1. Maksujakson aikaiset kuukausitulot

Kuviossa 13 on työttömyysaikaisten palkkatulojen jakaumat perustuen etuudensaajarekistereiden tietoihin. Työmarkkinatuen saajien palkkatulot ovat tyypillisesti hyvin matalia. Tässä ryhmässä noin kolmasosalla ansiot ovat olleet enintään 300 euroa. Peruspäivärahan saajien palkkatulot ovat selvästi suurempia ja varsin lähellä ansioturvan saajien työttömyyden aikaisia palkkatuloja. Vuosina 2014–2016 työttömien palkkatuloissa on nähtävissä keskittymistä suojaosan paikkeille, sillä noin 300 euron tietämillä nähtävissä selvä ”piikki” kaikkien etuuslajien saajien kohdalla. Tämä voi selittyä joko taloudellisilla kannustimilla tai byrokraatialoukulla.

Kuvio 13. Työttömyyden aikaisten palkkatulojen jakauma



Palkkatulot ovat syyskuun lopulla työttömänä olleille henkilöille. Ansiosidonnaisen päivärahan saajista mukana on vain Digian järjestelmää käyttävien työttömyyskassojen jäsenet. Kuviossa on palkkatulojen jakauman tiheysfunktio, joka on laskettu Kernel-tasoisuusmenetelmällä.

Suojaosan jälkeen jokaisesta ansaitusta eurosta jää käteen puolet (ennen veroja ja mahdollisia muutoksia tarveharkintaisissa etuuksissa), joten taloudellinen kannustin lisätä työskentelyä heikkenee oleellisesti suojaosan kohdalla. Toisaalta jotkut työttömät voivat rajoittaa työskentelynsä suojaosan alapuolelle välttyäkseen päivärahan sovitteluun liittyvältä byrokralialta ja mahdollisilta maksuviiveiltä. Suojaosan suuruuden mukaan työskentelynsä rajanneiden työttömien ryhmä on kuitenkin melko pieni. Työmarkkinatuen saajista, joilla oli jotain palkkatuloa maksukauden aikana, 5,6 prosentilla tulot olivat 270–310 euroa vuosina 2014–2016. Vastaava osuus ansioturvan saajille oli 4,2 prosenttia ja peruspäivärahan saajille 3,4 prosenttia. Nämä prosenttiosuudet olivat 4,4, 2,3 ja 2,6 vuosina 2011–2013, joten osuus on noussut kaikissa tapauksissa alle kaksi prosenttiyksikköä suojaosan käyttöönoton jälkeen. Suojaosan aiheuttama työttömyyden aikaisten tulojen keskittyminen 300 euron tuntumaan on siis hyvin marginaalinen ilmiö.

Myös kohtuullisen suuret, yli 1000 euron palkkatulot työttömyyden aikana ovat yleistyneet. Osaltaan kyse on yleisestä ansiotason noususta (tulotietoja ei ole deflaoitu), mutta myös siitä, että lakimuutokset ovat mahdollistaneet entistä suurempien palkkatulojen saamisen

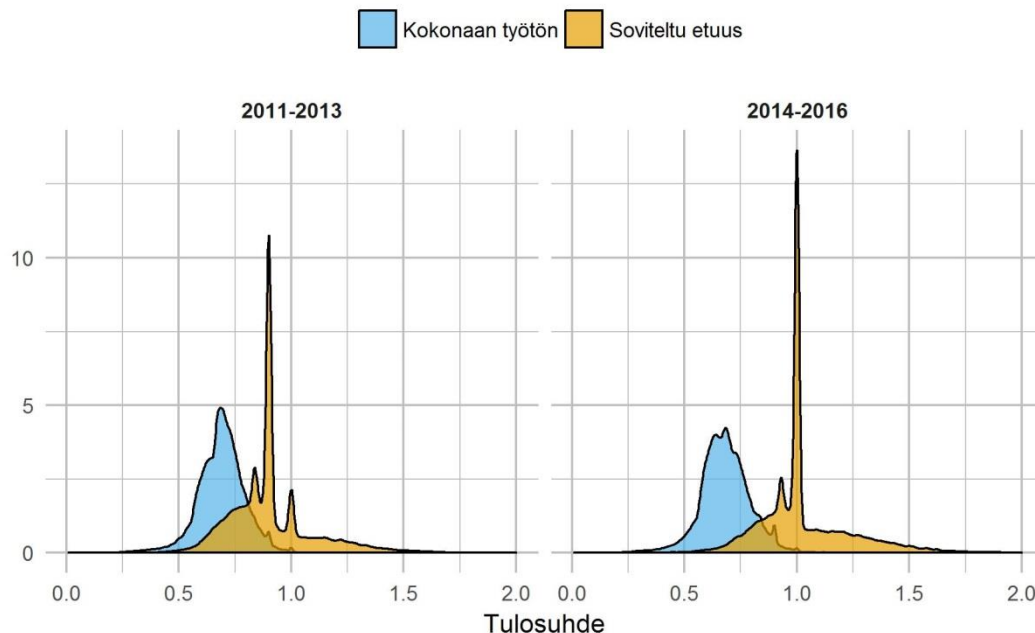
ilman päivärahoikeuden menetystä. Tähän viittaa myös se, että ansioturvan saajien työttömyysaikaisten palkkatulojen mediaani kasvoi 11 prosenttia, kun saman ryhmän työttömyyttä edeltäneiden palkkojen (eli päivärahan perusteena olevan palkan) mediaani kasvoi vain 6 prosenttia. Peruspäivärahan saajien työttömyyden aikaisten palkkatulojen mediaani kasvoi peräti 16 prosenttia, kun taas työmarkkinatukea saavien palkkatulojen mediaani kasvoi vain 7 prosenttia.

6.2. Tulosuhteet

Kuviossa 14 on esitetty tulosuhteiden jakaumat ansioturvan saajille. Tulosuhde on määritelty jakamalla maksujakson aikaiset palkkatulot ja työttömyyskorvaukset täyden työttömyyspäivärahan perusteena olevalla kuukausipalkalla. Kokonaan työttömien keskimääräinen tulosuhde on hieman alle 0,7 molemmilla periodeilla. Sovitellun päivärahan saajille tulosuhde oli keskimäärin 0,9 vuosina 2011–2013 ja peräti 1,06 vuosina 2014–2016.

Ennen vuotta 2014 lähes joka kolmannella sovitellun päivärahan saajalla tulosuhde oli noin 0,9. Taustalla on säännös, jonka mukaan soviteltu etuus yhdessä ansiotulojen kanssa ei saanut ylittää 90 prosenttia aiemmasta palkasta. Korotettua ansio-osaa ja muutosturvaa saaneilla ehto oli lievempi, sillä heidän yhteenlasketut tulonsa eivät saaneet ylittää aiempaa palkkaa. Tämä selittää sen, miksi vuosien 2011–2013 tulosuhteen jakaumassa on pieni massapiste myös 1,0:n kohdalla. Näistä maksimitulosuhteista huolimatta monen osittain työttömän tulot ovat ylittäneet aiemman palkkatason. Nämä ovat tapauksia, joissa soviteltu ansiopäiväraha olisi jäänyt soviteltua peruspäivärahaa alhaisemmaksi, jolloin tulosuhteen maksimisääntöä ei ole sovellettu.

Kuvio 14. Tulosuhteiden jakauma ansioturvasaajille

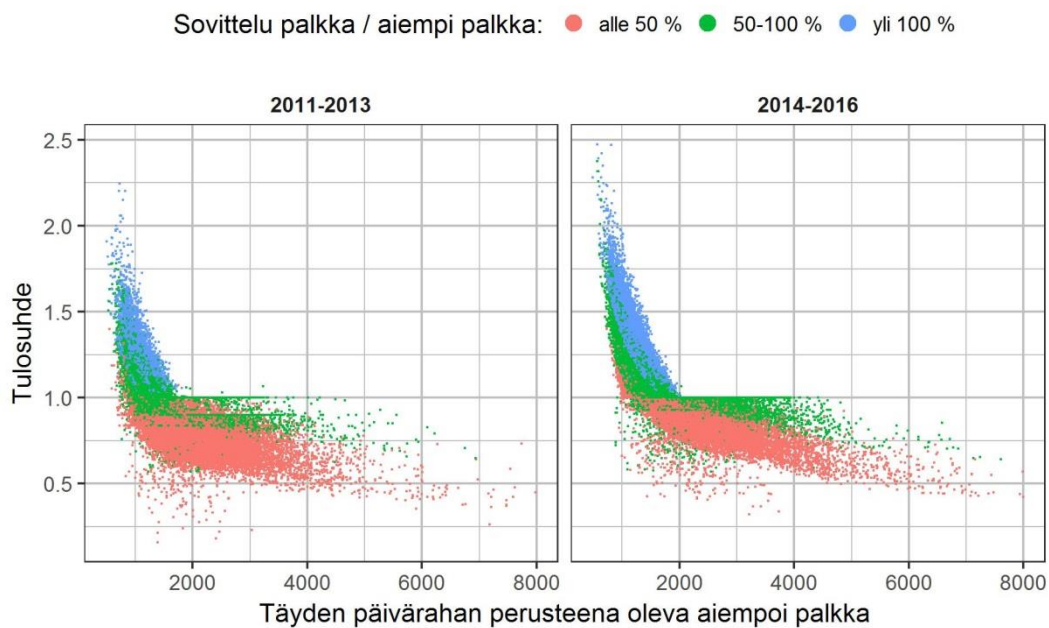


Tulosuhde = (työttömyyskorvaus + palkkatulo) / täyden työttömyysetuuden perusteena oleva palkka. Tulosuhteet ovat syyskuun lopulla työttöminä olleille, joiden työttömyyskassa käytti Digian maksatusjärjestelmää. Kuviossa on tulosuhteiden jakauman tiheysfunktio, joka on laskettu Kernel-tasoitusmenetelmällä.

Soviteltuja etuuksia saavien jakauma muuttuu selvästi jälkimmäisellä periodilla, kun suoja-osa on voimassa. Suojaosa luonnollisesti nostaa osittain työllisen tulosuhteita annetulla työttömyyden aikaisella palkkatulolla. Lisäksi sovittelun aikainen maksimitulotaso nostettiin 100 prosenttiin aiemmasta palkasta vuonna 2014. Näiden muutosten seurauksena keskimääräiset tulosuhteet nousivat, ja tulosuhteet keskittyivät voimakkaasti 1,0:n tuntumaan aiemman 0,9 sijaan.

Vuosina 2014–2016 työttömyysaikaiset tulot olivat vähintään aiemman palkan suuruiset lähes kahdella kolmasosalla sovittelun päivärahan saajista. Ennen vuotta 2014 vajaalla 60 prosentilla tulot olivat vähintään 90 prosenttia aiemmasta palkasta. Korkeimpia tulosuhteita on henkilöillä, joiden täyden päivärahan perusteena oleva palkka oli varsin matala ja joiden työttömyyden aikainen palkkatulo on korkea suhteessa tähän palkkaan (kuvio 15). Näissä tapauksissa myös sovittelu ansiopäiväraha on varsin pieni, keskimäärin alle 20 euroa molempina periodeina. Noin puolet tästä joukosta on Julkisten ja hyvinvointialojen tai Palvelualojen työttömyyskassojen jäseniä.

Kuvio 15. Tulosuhde vs. täyden päivärahan perusteena oleva aiempi palkka sovitteltua ansiopäivärahaa saaville



Tulosuhde = (työttömyyskorvaus + palkkatulo) / täyden työttömyysetuuden perusteena oleva palkka. Tulosuhteet ovat syyskuun lopulla sovitteltua etuutta saaneille, joiden työttömyyskassa käytti Digian maksatusjärjestelmää.

Osittain työllistyneiden korkeista tulosuhteista ei voi suoraan vetää johtopäätöstä, että tekemällä osa-aikaisia tai satunnaisia töitä pääsee helposti samalle tai jopa korkeammalle tulotasolle kuin ennen työttömyyttä. Moni sovitteltujen etuuksien saaja lienee jo pidempään ollut osittain työtön ja tulot näistä työttömyyden aikaisista työsuhteista voivat olla nykyisen työttömyyspäivärahan perusteena. Näissä tapauksissa täyden työttömyysetuuden perusteena oleva palkka ei välttämättä kuvaa työttömyyttä edeltänyttä tulotasoa vaan palkkatuloa aiempien sovitteltujen maksujaksojen ajalta.

7. TYÖTTÖMYYDEN KESTO JA TYÖLLISTYMINEN

Seuraavaksi tarkastellaan työttömyyden kestoa sekä todennäköisyyttä sille, että työnhakija onnistuu työllistymään kokoaikaisesti. Työttömyysjaksojen ja työllistymisen määrittely ei ole yksikäsitteistä. Henkilöllä saattaa olla useita lyhyitä katkoksia työttömyysetuuksissa ja työsuhteet etuuskausien välillä voivat olla vain muutamien päivien pituisia, joten on määrittelykysymys, milloin nykyinen työttömyysjakso päättyy ja seuraava alkaa.

Tässä tarkastelussa henkilö katsotaan työttömäksi, jos hän saa työttömyyskorvausta Kelan tai Fivan rekisteritietojen mukaan. Työttömyysjakso voi sisältää ansiosidonnaista päivärahaa, peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea.²¹ Etuusjaksot, joiden väli on alle kaksi viikkoa, tulkitaan osaksi samaa työttömyysjaksoa, mutta välipäiviä ei lasketa mukaan työttömyyden keston. Ansio- ja peruspäivärahan saajien kohdalla uusi työttömyysjakso alkaa, jos edellinen, vähintään kolmen kuukauden pituinen työjakso päättyi kuukauden sisällä uuden etuuskauden alkamisesta. Työmarkkinatuen saajilla uusi työttömyysjakso alkaa, kun työnhakija ei ole saanut työttömyysetuuksia alkavaa etuusjaksoa edeltävien kolmen kuukauden aikana.

Ansio- ja peruspäivärahan saajien kohdalla siis tarkastellaan henkilöitä, jotka joutuivat työttömiksi kohtuullisen pitkän työsuhteen päättymisen seurauksena. Sen sijaan valtaosa uusista työmarkkinatuen saajista (yli 80 %) ei ole työskennellyt avoimilla työmarkkinoilla kolmeen kuukauteen. He ovat voineet olla esimerkiksi palkkatuetussa työssä tai työvoiman ulkopuolella.

Kaikissa tapauksissa edellytetään, että työttömyysjakson alkaessa henkilöllä ei ollut työsuhdetta voimassa eikä hän saanut soviteltua työttömyysetuutta. Toisin sanoen suoraan koko-aikatyöstä tai työvoiman ulkopuolelta sovitellulle työttömyysetuudelle siirtyvät on rajattu tarkastelujen ulkopuolelle. Tarkoitus on keskittyä ”aitoihin” kokoaikaisiin työttömiin, joille osa-aikatyö tai lyhytkestoiset työkeikat voisivat tarjota reitin kokoaikaiseen työllistymiseen ja poistumiseen työttömyysturvan piiristä. Mutta kuten myöhemmin nähdään, näinkin valitut työttömät päätyvät usein työskentelemään (joko sovitellun etuuden turvin tai kokoaikaisesti) entiselle työnantajalleen, joten side entiseen työpaikkaan säilyy usein vahvana.

Työttömyysjakson tulkitaan päättyneen työllistymiseen, jos seuraava työsuhte alkaa neljän viikon sisällä viimeisestä etuuspäivästä ja kestää vähintään neljä viikkoa, eli hyvin lyhyeksi ajaksi työllistyneitä ei lasketa työllistyneiksi. Tämän määritelmän avulla pyrimme tunnistamaan tapaukset, joissa henkilö ”aidosti” työllistyy. Neljän viikon edellytys työsuhteen pituudelle on tietenkin mielivaltaisen, mutta jokin raja on tehtävä. Työttömyysjakson aikana henkilö voi saada soviteltua etuutta ja hänellä voi olla työpäiviä ilman soviteltuja etuuksia. Työttömyysjakson aikaiset työpäivät sekä jaksoa edeltävien ja seuraavien työsuhteiden kestot on arvioitu ETK:n rekisteritietojen avulla.

Tarkastelut rajataan 20–56-vuotiaisiin eli työttömyysturvan lisäpäiviin oikeutetut on pudotettu pois. Henkilöllä voi olla useita työttömyysjaksoja. Vuosittain alkaa 30–50 tuhatta ansiosidonnaista työttömyysjaksoa, 8–10 tuhatta peruspäivärahajaksoa ja 60–70 tuhatta työmarkkinatukijaksoa.

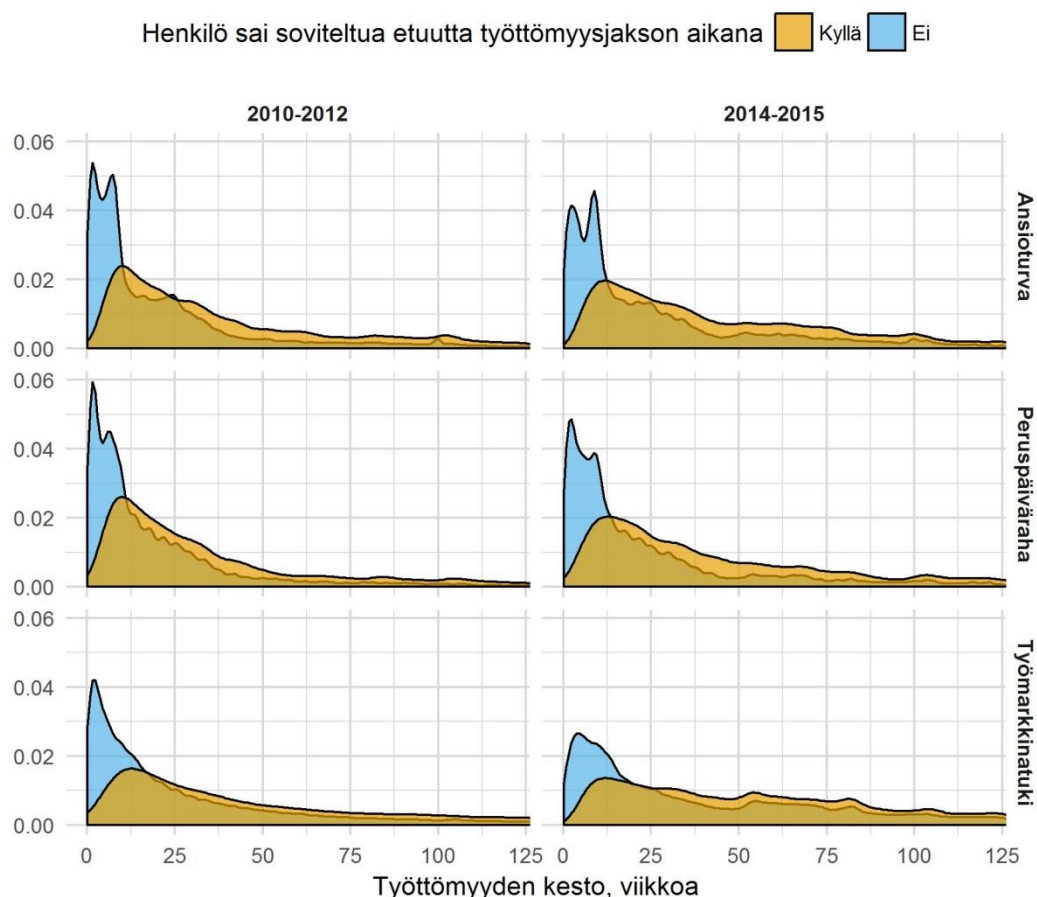
²¹ Ansiosidonnaista päivärahaa tai peruspäivärahaa saava voi pudota työmarkkinatuella päivärahakauden enimmäiskeston tullessa täyteen. Toisaalta työmarkkinatukea saava voi nousta ansiosidonnaiselle etuudelle tai peruspäivärahalle, jos hän onnistuu täyttämään työssäoloehdon satunnaisilla työkeikoilla tai osa-aikatyöllä.

7.1. Työttömyysjaksojen pituus

Kuviossa 16 on esitetty työttömyysjaksojen kestojen jakaumat työttömyyden alkamisvuoden ja jakson alun etuuslajin mukaan. Jakaumat on piirretty erikseen henkilöille, jotka saivat soviteltua etuutta jakson aikana, sekä niille, jotka eivät saaneet. Vuonna 2013 alkaneet jaksot on pudotettu tarkastelusta pois, koska iso osa niistä jatkui seuraavan vuoden puolelle, jolloin suojaosa ja muut vuoden 2014 muutokset vaikuttivat jaksoihin vain osan aikaa. Kuvioista nähdään, että soviteltuja etuuksia sisältävät jaksojen pituudet ovat jakautuneet tasaisemmin kaikissa etuudensaajaryhmissä ja molempina periodeina.

Työttömyysjaksot, joiden aikana työnhakija ei saanut soviteltua etuutta, ovat usein suhteellisen lyhyitä: vuosina 2010–2012 alkaneista jaksoista 46 prosenttia päättyi kolmen ensimmäisen kuukauden aikana, myöhempien vuosien jaksoista hieman pienempi osuus. Ansioturvan saajista, jotka eivät saaneet soviteltuja etuuksia, noin 40 prosenttia palasi edelliselle työnantajalleen. Vastaava osuus peruspäivärahan saajille on noin 30 prosenttia. Soviteltujen etuuksien saajien keskuudessa paluu entiselle työnantajalle on harvinaisempaa.

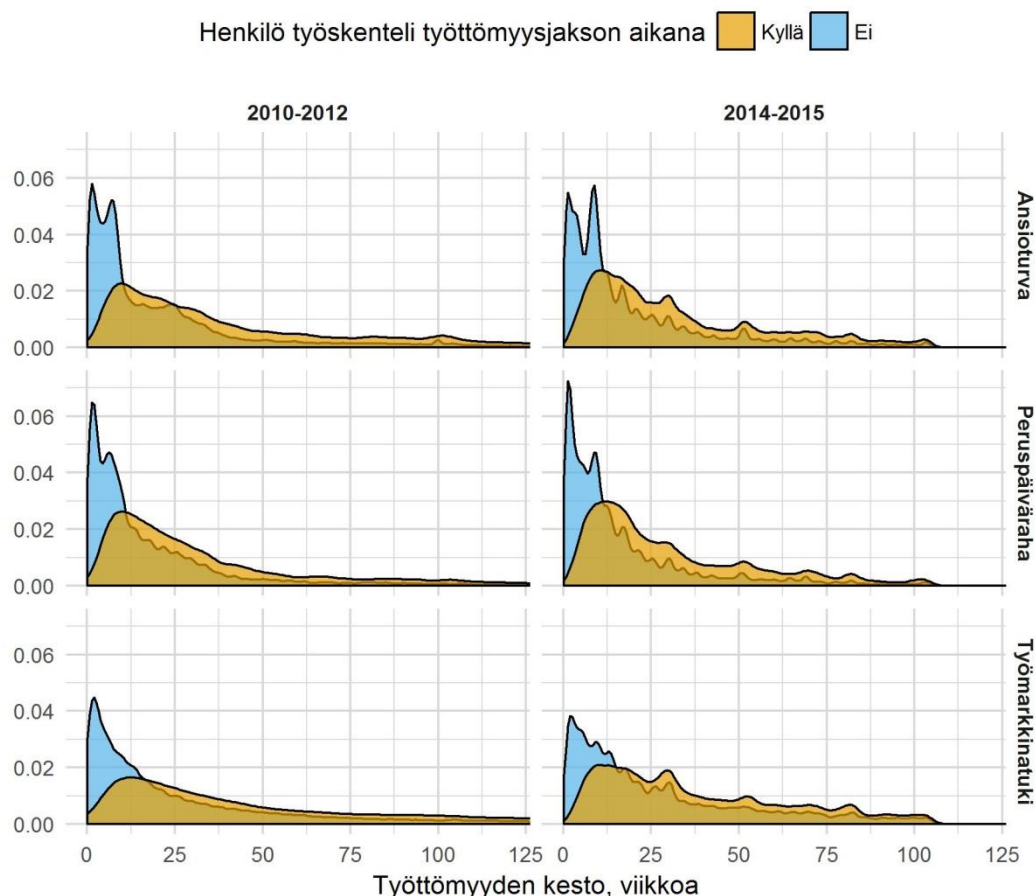
Kuvio 16. Työttömyyden keston jakauma työttömyyden alkamisvuoden mukaan



Kuviossa on työttömyysjakson keston jakauman tiheysfunktio, joka on laskettu Kernel-tasointimenetelmällä.

Kuviossa 17 on vastaavat jakaumat ehdollistettuna sille, oliko henkilöllä työpäiviä työttömyysjakson aikana vai ei. Tässä tapauksessa kaikki meneillään olleet työttömyysjaksot on katkaistu vuoden 2015 lopussa, koska ETK:n työsuhtetietoja ei ollut saatavilla vuodelle 2016. Yleisvaikutelma jakaumien muodosta on sama kuin kuviossa 16, eli työpäiviä sisältävät jaksot ovat tyypillisesti pidempiä molemmilla periodeilla ja kaikissa etuudensaajaryhmissä.

Kuvio 17. Työttömyyden keston jakauma työttömyyden alkamisvuoden mukaan



Jaksot on katkaistu vuoden 2015 lopussa. Siksi merkittävä osa vuosina 2014–2015 alkaneista jaksoista on keinotekoisesti lyhyitä. Kuviossa on työttömyysjakson keston jakauman tiheysfunktio, joka on laskettu Kernel-tasointusmenetelmällä.

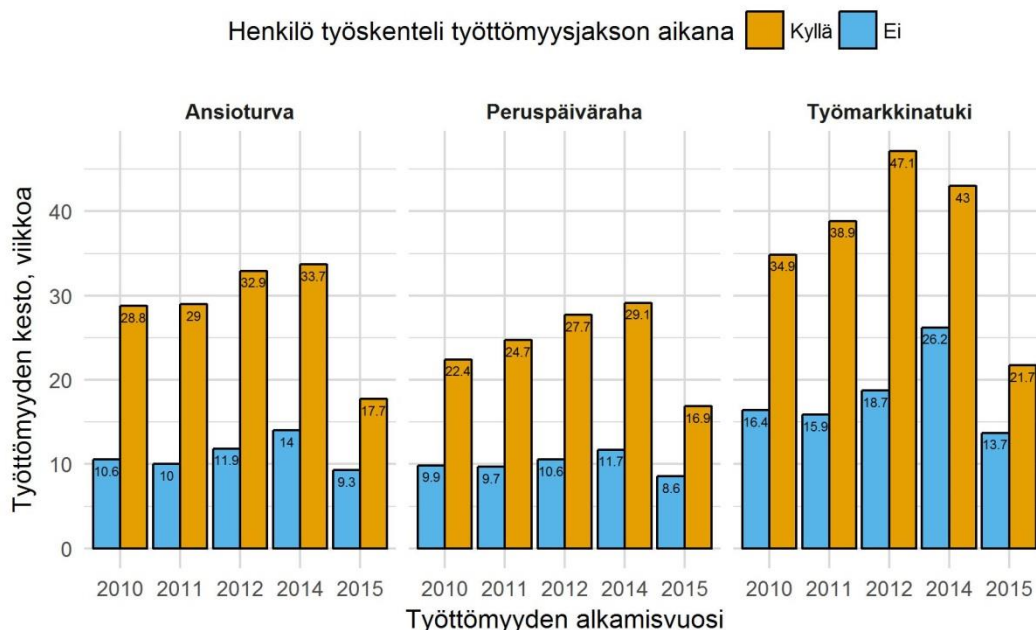
Työpäiviä sisältävien ansiosidonnaisten työttömyysjaksojen mediaani on tyypillisesti noin 2,7-kertainen muiden ansiosidonnaisiin työttömyysjaksojen mediaaniin nähden (kuvio 18). Mediaanien suhteellinen ero on suurin piirtein sama vuosina 2010–2012 alkaneille jaksoille, mutta supistuu hieman vuonna 2014 ja vielä selvemmin seuraavana vuonna. Erot mediaaneissa työpäiviä sisältävien ja muiden jaksojen välillä ovat hieman pienemmät peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajilla kuin ansioturvan saajilla. Mutta myös näissä ryhmissä mediaanien ero on aiempia vuosia pienempi vuosina 2014–2015 alkaneille työttömyysjaksoille.

Erojen supistuminen loppuvuosina selittyy pitkälti sillä, että vuoden 2016 puolelle jatkuneet jaksot on keinotekoisesti katkaistu vuoden 2015 lopussa (koska työsuhtetiedot olivat saatavilla vain vuoteen 2015 asti). Noin joka viides vuonna 2014 alkaneista jaksoista päättyi 2015 lopussa, kun vuonna 2015 alkaneista jaksoista noin puolet päättyi saman vuoden lo-

pulla. Todellisuudessa valtaosa näistä jaksoista jatkui pidempään, joten niiden todellinen kesto on laskelmissa käytettyä kestoja pidempi. Siksi loppuvuosina alkaneiden jaksoiden mediaanit ja niiden erot voivat olla harhaanjohtavia.

Mediaanien suhteelliset erot soviteltuja etuuksia sisältävien ja vain täysimääräisiä etuuksia sisältävien työttömyysjaksojen välillä ovat samanlaisia kuin kuviossa 18, joten niitä ei raportoida.

Kuvio 18. Työttömyyden keston mediaani työttömyyden alkamisvuoden mukaan



Jaksot on katkaistu vuoden 2015 lopussa. Siksi merkittävä osa vuosina 2014–2015 alkaneista jaksoista on keino-työtyön lyhyitä.

Havainnosta, että osittain työllistyvät henkilöt ovat keskimäärin pidempään työttömyysturvan varassa, ei voida päätellä, että työttömyyden aikainen työskentely pitkittäisi siirtymistä koko-aikaisiin työsuhteisiin. Osa-aika- ja pätätöitä tekevät saattavat olla pitkälti henkilöitä, joiden mahdollisuudet työllistyä koko-aikaisesti ovat tavallista heikommalla, eli kyseessä on varsin valikoitunut joukko. Ilman suojaosan ja sovitellun päivärahan mahdollistamaa pienimuotoista työttömyyden aikaista työskentelyä heidän tilanteessa voisi olla vielä kurjempaa, riski syrjäytyä suurempi ja työttömyysjaksot entistä pidempiä.

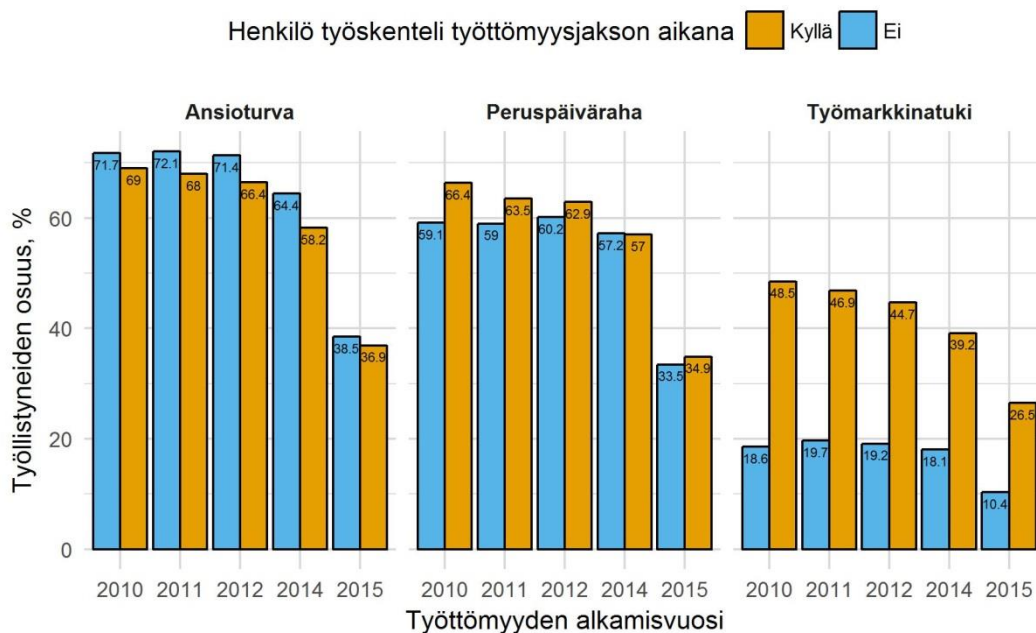
Ansioturvan ja peruspäivärahan saajilla työpäiviä sisältävät työttömyysjaksot päättyvät kärkeä ottaen yhtä usein koko-aikaiseen työllistymiseen kuin ne jaksot, joiden aikana työnhakija ei työskennellyt ollenkaan (kuvio 19).²² Sen sijaan työmarkkinatuen saajilla osittainen työllistyminen ennakoitiin vahvasti pysyvemmän koko-aikatyön löytymistä. Työttömyyden aikaisella työskentelyllä saattaa siis olla työllistymistä edistävä vaikutus ainakin työmarkkinoille tulevien ja pitkäaikaistyöttömien keskuudessa. Työllistyneiden osuus työttömyyden aikana työssä olleille laskee vuonna 2014 koko-aikaisiin työttömiin verrattuna. Työllistyneiden matalat osuudet vuonna 2015 alkaneille jaksoille johtuu pitkälti havaintoperiodin päättymisestä: henkilön mahdollista työllistymistä ei havaita, jos hänen työttömyytensä jatkui vuoden 2016 puolelle.

²² Erot työllistyneiden osuuksissa soviteltuja etuuksia saaneiden ja täysiä etuuksia koko jakson ajan saaneiden välillä ovat samanlaisia, joten niitä ei raportoida.

On syytä korostaa, että työllistyneiden osuuksia ja työttömyysjaksojen pituuksia vertailemalla emme voi erottaa valikoitumisen vaikutusta ja työttömyyden aikaisen työssäkäynnin vaikutusta toisistaan. Valikoitumisongelma lienee erityisen akuutti työmarkkinatuen saajien kohdalla, sillä jatkuvasti täysimääräisen työmarkkinatuen piirissä olevien joukossa voi olla paljon sellaisia henkilöitä, joilla ei ole juuri minkäänlaisia edellytyksiä työllistyä. Tämä voisi selittää sen, miksi tästä ryhmästä harvempi kuin joka viides työllistyy kokoaikaisesti.²³

Valikoituminen selittää myös huomattavan suuria eroja työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajien välillä. Toisin kuin joillakin työmarkkinatuen saajilla, kaikilla peruspäivärahan saajilla pitäisi olla kohtuulliset työllistymisedellytykset, koska he ovat aiemmin onnistuneet täyttämään työssäoloehdon (ja koska heidän työttömyyttä edeltänyt työsuhteensa oli vähintään kolmen kuukauden pituinen otosrajauksen takia).

Kuvio 19. Työllistyneiden osuus työttömyyden alkamisvuoden mukaan



Jaksot on katkaistu vuoden 2015 lopussa. Siksi merkittävä osa vuosina 2014–2015 alkaneista jaksoista on keinotekoisien lyhyitä.

²³ Työttömyyden aikana työskennelleet työmarkkinatuen saajien sukupuoli- ja ikäjakaumat ovat hyvin lähellä muiden työmarkkinatuen saajien jakaumia.

7.2. Työllistyminen työttömyyden eri vaiheissa

Työttömyyden aikaisen työssäkäynnin yhteyttä siirtymiin kokoaikaiseen työhön voidaan arvioida laskemalla työllistymisen todennäköisyyksiä työttömyysjakson eri vaiheissa. Työllistymisen todennäköisyys lasketaan jokaiselle työttömyysviikolle ehdolla, että henkilö oli edelleen työtön viikon alkaessa.²⁴ Työllistymisen todennäköisyydet lasketaan kolmelle eri ryhmälle:

1. henkilöille, jotka eivät ole saaneet soviteltua etuutta tarkasteluviikkoon mennessä ("verrokkiryhmä");
2. henkilöille, jotka saavat soviteltua etuutta parhaillaan;
3. henkilöille, jotka eivät saa soviteltua etuutta juuri nyt mutta ovat saaneet soviteltuja etuuksia aiemmin meneillään olevan työttömyysjakson aikana.

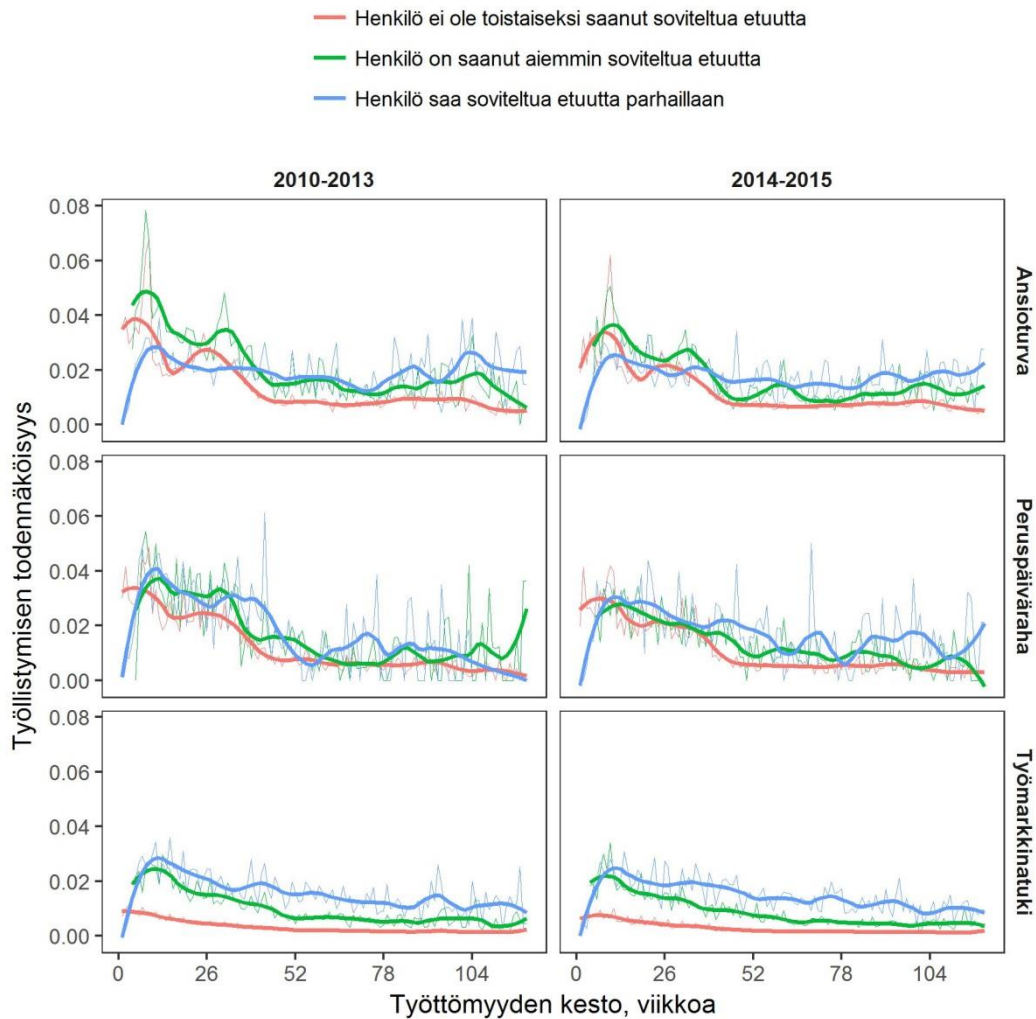
Työttömät voivat siis siirtyä ryhmästä toiseen (eli ryhmästä 1 ryhmän 2 kautta ryhmään 3) työttömyysjakson edetessä. Todennäköisyyksien avulla voidaan verrata sovitellun etuuden saajien työllistymistä työnhakijoihin, jotka ovat olleet yhtä kauan työttömänä saamatta soviteltuja etuuksia missään vaiheessa (mutta jotka voivat saada soviteltua etuutta työttömyysjakson myöhemmässä vaiheessa).

Vaikka yhtä pitkään työttömänä olleiden vertailu on mielekkäämpää kuin työttömyysjaksojen mediaanien ja työllistyneiden osuuksien vertailu, ei tämäkään vertailuasetelma poista valikoitumisongelmaa (joskin se pienentää sitä): saman tarkasteluviikon aikana ryhmät 1, 2 ja 3 poikkeavat toisistaan myös taustaominaisuuksiensa suhteen. Siksi erot kokoaikaisen työllistymisen todennäköisyyksissä johtuvat osittaisen työllistymisen mahdollisen kausaalivaikutuksen lisäksi myös työttömien taustaominaisuuksien eroista. Tämä on syytä pitää mielessä tuloksia tulkittaessa.

Kuviossa 20 on työllistymisen todennäköisyydet vuosina 2010–2015 alkaneille työttömyysjaksoille jakson alun etuuslajin mukaan. Vuosiluvut kuviossa eivät viittaa jakson alkamisvuoteen vaan meneillään olevan työttömyysviikon ajankohtaan. Koska viikoittaisissa työllistymisen todennäköisyyksissä on voimakasta heiluntaa, on kuvioon piirretty myös tasoitetut käyrät. Erityisen voimakkaasti työllistymisen todennäköisyys sahaa soviteltua peruspäivärahaa saaville, koska heidän kohdallaan havaintojen lukumäärät ovat suhteellisen pienet.

²⁴ Tällaista ehdollista todennäköisyyttä kutsutaan usein työllistymishazardiksi.

Kuvio 20. Työllistymisen todennäköisyys työttömyyden keston ja sovitellun päivärahan saamisen mukaan



Todennäköisyys työllistyä työttömyysviikon T aikana ehdolla, että työnhakija oli työtön vielä viikon T alkaessa. Jaksot on katkaistu vuoden 2015 lopussa.

Ensimmäisiä työttömyysviikkoja lukuun ottamatta soviteltua etuutta parhaillaan saavat työllistyvät tyypillisesti suuremmalla todennäköisyydellä kuin yhtä kauan kokoaikaisesti työttömänä olleet. Tämä pätee erityisesti peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajiin, mutta pääsääntöisesti myös ansiosidonnaisten etuuksien saajiin. Merkittäviä lukitusvaikutuksia ei siis ole nähtävissä. Ansioturvan saajien kohdalla on yksi poikkeus: noin puolen vuoden työttömyyden jälkeen koko ajan täyttä ansiopäivärahaa saaneet työllistyvät suuremmalla todennäköisyydellä kuin parhaillaan soviteltua etuutta nostavat. Valtaosa tämän ryhmän työllistyvistä palaa entiselle työnantajalleen.²⁵ Jos katsottaisiin vain työllistymisiä uudelle työnantajalle, soviteltua etuutta saavat työllistyisivät myös puolen vuoden työttömyyden kohdalla suuremmalla todennäköisyydellä kuin täyttä ansiopäivärahaa jatkuvasti saaneet.

Myös työttömät, jotka ovat saaneet soviteltua etuutta aiemmin meneillään olevan jakson aikana, työllistyvät selvästi paremmin kuin yhtäjaksoisesti täysimääräisiä etuuksia saaneet verrokkihenkilöt kaikissa etuusryhmissä. Tilapäiset työkeikat ja osa-aikatyöt voivat kartuttaa

²⁵ Tämä lienee yksi merkki valikoitumisesta: koko ajan täyttä ansiopäivärahaa saavien joukossa voi olla henkilöitä, jotka tietävät, että työt jatkuvat entisellä työnantajalla tietyn väliajan jälkeen. Tällaisessa tapauksessa halukkuus etsiä osa-aikatoita tai lyhyitä työkeikkoja voi olla vähäistä.

osaamista, ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja toimia osoituksena aktiivisuudesta tuleville työnantajille. Siksi työttömyyden aikainen työskentely voi parantaa kokoaikaisen työllistymisen todennäköisyyttä myös sovitellun etuuskauden jälkeen. Soviteltua etuutta saavista yli 60 prosenttia siirtyy myöhemmin kokoajatöihin samalle työnantajalle, jonka palveluksessa henkilö työskenteli työttömyysaikana. Tosin näissä tapauksissa kyseinen työnantaja on usein sama, jonka palveluksessa henkilö työskenteli jo ennen työttömyysjakson alkua. Noin puolet sovitellun ansioturvan saajista, jotka työllistyivät kokoaikaisesti työttömyysajan työnantajalle, eivät löytäneet uutta työpaikkaa vaan palasivat työttömyyttä edeltäneeseen yritykseen. Vastaava osuus soviteltua peruspäivärahaa saaneille on kolmasosa.

Taulukko 3. Keskimääräinen todennäköisyys työllistyä sovitellun etuuden saamisen mukaan

| | Todennäköisyys työllistyä viikon aikana | | Todennäköisyys suhteessa verrokkiryhmään | |
|--|---|---------|--|---------|
| | 2010-13 | 2014-15 | 2010-13 | 2014-15 |
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Ansioturva | | | | |
| Henkilö ei ole toistaiseksi saanut soviteltua etuutta | 0,0179 | 0,0153 | | |
| Henkilö on saanut aiemmin soviteltua etuutta jakson aikana | 0,0267 | 0,0212 | 1,49 | 1,39 |
| Henkilö saa soviteltua etuutta parhaillaan | 0,0202 | 0,0193 | 1,13 | 1,26 |
| Peruspäiväraha | | | | |
| Henkilö ei ole toistaiseksi saanut soviteltua etuutta | 0,0177 | 0,0158 | | |
| Henkilö on saanut aiemmin soviteltua etuutta jakson aikana | 0,0248 | 0,0193 | 1,40 | 1,22 |
| Henkilö saa soviteltua etuutta parhaillaan | 0,0273 | 0,0231 | 1,54 | 1,46 |
| Työmarkkinatuki | | | | |
| Henkilö ei ole toistaiseksi saanut soviteltua etuutta | 0,0041 | 0,0038 | | |
| Henkilö on saanut aiemmin soviteltua etuutta jakson aikana | 0,0139 | 0,0123 | 3,38 | 3,27 |
| Henkilö saa soviteltua etuutta parhaillaan | 0,0200 | 0,0189 | 4,84 | 5,00 |

Keskimääräinen todennäköisyys sarakkeissa 1 ja 2 on laskettu työttömyysviikoilta 13–52. Suhteellinen todennäköisyys sarakkeissa 3 ja 4 on laskettu jakamalla keskimääräiset todennäköisyydet soviteltuja etuuksia saaneille verrokkiryhmän eli henkilöiden, jotka eivät toistaiseksi ole saaneet soviteltuja etuuksia, keskimääräisellä todennäköisyydellä.

Vertailujen helpottamiseksi taulukossa 3 on raportoitu keskimääräiset työllistymisen todennäköisyydet. Keskiarvot on laskettu viikkojen 13 ja 52 väliltä. Ensimmäisiä työttömyysviikkoja ei ole huomioitu, koska silloin sovitellun päivärahan saajia on suhteellisen vähän. Yli vuoden työttömänä olleet on rajattu pois, koska valtaosa (noin 80 %) poistuu työttömyydestä vuoden sisällä.

Taulukosta havaitaan, että vuosina 2010–2013 keskimääräinen todennäköisyys työllistyä viikon aikana oli 13 prosenttia suurempi soviteltua ansiosidonnaista etuutta saaville kuin kokoajan täyttä ansiopäivärahaa saaneille. Ero kasvoi 26 prosenttiin vuosina 2014–2015. Soviteltua peruspäivärahaa saavien todennäköisyys työllistyä viikon aikana on ollut noin puolta suurempi kuin koko ajan täyttä peruspäivärahaa saaneiden todennäköisyys. Työmarkkinatuen saajien keskuudessa soviteltua etuutta saavat ovat työllistyneet kokoaikaisesti noin viisinkertaisella todennäköisyydellä kokoaikaisiin työttömiin verrattuna. Sekä peruspäivärahaa että työmarkkinatukea saavien ryhmissä erot ovat pysyneet suurin piirtein samoina vuosina 2010–2013 ja 2014–2015.

Kaikissa ryhmissä erot soviteltuja etuuksia aiemmin saaneiden ja verrokkiryhmän välillä ovat kaventuneet periodien välillä. Ansioturvan saajien kohdalla ero kaventui 49 prosentista 39

prosenttiin ja peruspäivärahan saajilla 40 prosentista 22 prosenttiin. Työmarkkinatuen saajilla muutos on varsin vähäinen, sillä ero kaventui 238 prosentista 227 prosenttiin.

Lukujen perusteella näyttäisi siltä, ettei mitään dramaattisia muutoksia ole tapahtunut suojaosan käyttöönoton jälkeen siinä, miten soviteltuja etuuksia saavat työttömät työllistyvät suhteessa kokonaan työttömiin. Kaikkina vuosina soviteltuja etuuksia saaneet työllistyvät varsin hyvin yhtä pitkään kokoaikaisesti työttömänä olleisiin verrattuna. Jos jotain muutosta on tapahtunut, erot työllistymisen todennäköisyydessä soviteltuja etuuksia saavien hyväksi ovat saattaneet hieman kaventua vuosina 2014–2015.

Erityisen suuria eroja havaitaan työmarkkinatukea saavien joukossa. Tässä ryhmässä työllistyminen on huomattavasti todennäköisempää niille, jotka saavat parhaillaan tai ovat aiemmin saaneet soviteltua etuutta, kuten kuvion 19 perusteella oli syytä odottaakin. Taulukosta 3 nähdään, että soviteltua työmarkkinatukea saavat ovat työllistyneet lähes yhtä ripeästi kuin soviteltua ansiosidonnaista tai peruspäivärahaa saavat, mutta täyttää työmarkkinatukea yhtäjaksoisesti saavien työllistymisen todennäköisyys on hälyttävän alhainen (ainoastaan 0,4 prosenttia tästä ryhmästä työllistyy viikon aikana).

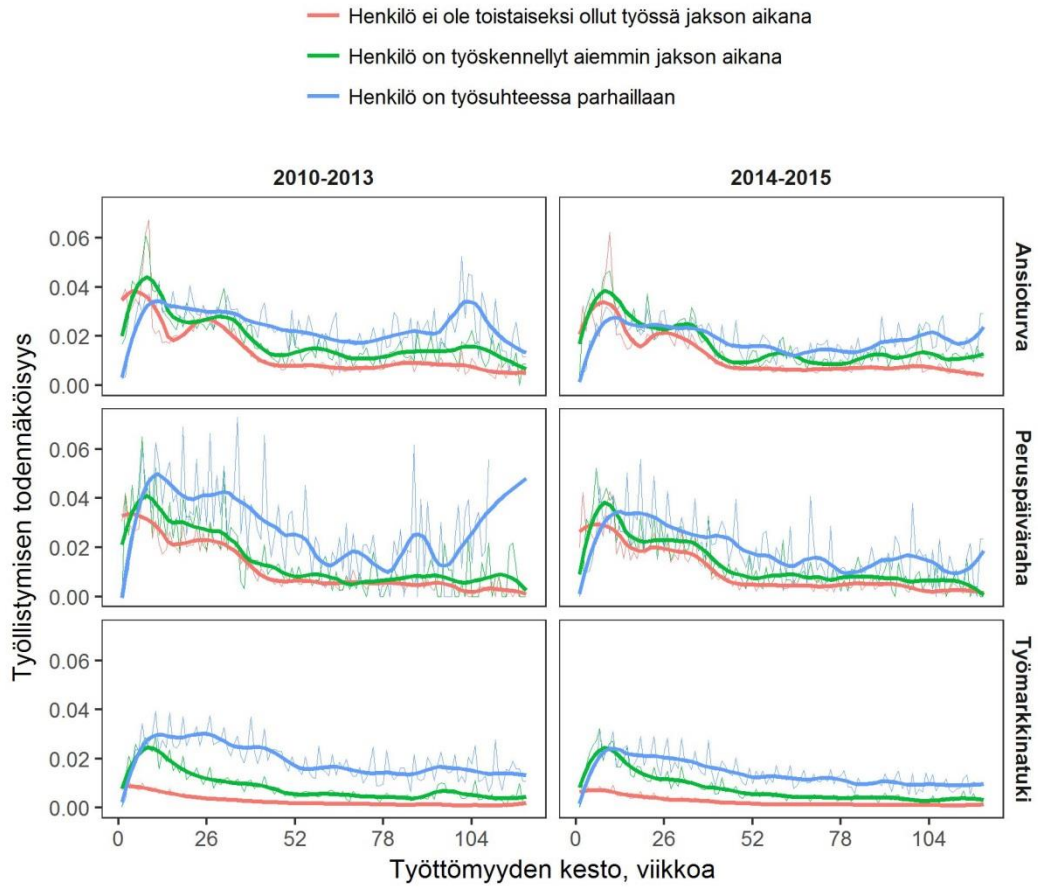
Tarkasteluihin sovitellun päivärahan saannin perusteella on syytä suhtautua varauksella, koska suojaosa ja muut vuoden 2014 muutokset vaikuttavat vertailuasetelmaan. Jälkimmäisellä periodilla osittain työllistyneet henkilöt, joiden palkkatulot eivät ylitä suojaosaa, päätyvät kokoaikaisesti työttömien verrokkiryhmään. Siksi kuviossa 21 on esitetty vastaavat viikoittaiset työllistymistodennäköisyydet, kun luokittelukriteerinä käytetään työttömyyden aikaista työskentelyä ETK:n tietojen valossa. Keskimääräiset todennäköisyydet työllistyä viikkojen 13 ja 52 väliltä on raportoitu taulukossa 4.

Tulokset poikkeavat kuvion 20 ja taulukon 3 havainnoista jonkin verran. Ensinnäkin todennäköisyys työllistyä on selvästi suurin työttömyysturvan saajille, joilla on työsuhde parhaillaan voimassa. Erot aiemmin työskennelleiden ja jatkuvasti kokoaikaisesti työttöminä olleiden välillä ovat samaa suuruusluokkaa tai hieman pienemmät kuin aiemmin soviteltua etuutta saaneiden ja jatkuvasti kokonaan työttöminä olleiden välillä taulukossa 3.

Erot kuvioiden 20 ja 21 sekä taulukoiden 3 ja 4 välillä johtuvat ainakin osittain teknisistä syistä. Esimerkiksi henkilö, joka työskenteli kokoaikaisesti yhden viikon, sai soviteltua etuutta neljä viikkoa tai kuukauden mutta oli ETK:n tietojen mukaan työssä vain viikon verran (ellei hänen työsuhteensa vakuutus sattunut olemaan TyEL:n kuukausittiliteinen vakuutus). Henkilö siis siirtyy ripeämmin parhaillaan työssä käyvien työttömien kategoriasta aiemmin työskennelleiden kategoriaan kuin parhaillaan soviteltua etuutta saavien kategoriasta aiemmin soviteltua etuutta saaneiden kategoriaan.

Oleellisin havainto kuviossa 21 ja taulukossa 4 on kuitenkin se, että osittain työllistyneiden todennäköisyys työllistyä kokoaikaisesti laskee vuosina 2014–2015 suhteessa kokoaikaisesti työttömien verrokkiryhmään, ja tämä pätee tällä kertaa myös ansiosidonnaisia etuuksia saavien ryhmään. Aikaisemmin meneillään olevan työttömyysjakson aikana työssä olleiden työllistyminen ei ole oleellisesti muuttunut verrokkiryhmään nähden periodien välillä.

Kuvio 21. Työllistymisen todennäköisyys työttömyyden keston ja työttömyyden aikaisen työskentelyn mukaan



Todennäköisyys työllistyä työttömyysviikon T aikana ehdolla, että työnhakija oli vielä työtön viikon T alkaessa. Jaksot on katkaistu vuoden 2015 lopussa.

Taulukko 4. Keskimääräinen työllistymisen todennäköisyys työttömyyden aikaisen työskentelyn mukaan

| | Todennäköisyys työllistyä viikon aikana | | Todennäköisyys suhteessa verrokkiryhmään | |
|--|---|---------|---|---------|
| | 2010-13 | 2014-15 | 2010-13 | 2014-15 |
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Ansioturva | | | | |
| Henkilö ei ole toistaiseksi ollut työssä jakson aikana | 0,0173 | 0,0147 | | |
| Henkilö on työskennellyt aiemmin jakson aikana | 0,0221 | 0,0199 | 1,28 | 1,35 |
| Henkilö on työsuhteessa parhaillaan | 0,0277 | 0,0215 | 1,60 | 1,46 |
| Peruspäiväraha | | | | |
| Henkilö ei ole toistaiseksi ollut työssä jakson aikana | 0,0163 | 0,0145 | | |
| Henkilö on työskennellyt aiemmin jakson aikana | 0,0211 | 0,0188 | 1,29 | 1,30 |
| Henkilö on työsuhteessa parhaillaan | 0,0370 | 0,0267 | 2,27 | 1,84 |
| Työmarkkinatuki | | | | |
| Henkilö ei ole toistaiseksi ollut työssä jakson aikana | 0,0036 | 0,0033 | | |
| Henkilö on työskennellyt aiemmin jakson aikana | 0,0114 | 0,0107 | 3,19 | 3,25 |
| Henkilö on työsuhteessa parhaillaan | 0,0259 | 0,0183 | 7,27 | 5,57 |

Keskimääräinen todennäköisyys sarakkeissa 1 ja 2 on laskettu työttömyysviikoilta 13–52. Suhteellinen todennäköisyys sarakkeissa 3 ja 4 on laskettu jakamalla keskimääräiset todennäköisyydet osittain työllistyneille verrokkiryhmän eli henkilöiden, jotka eivät toistaiseksi ole työskennelleet työttömyyden aikana, keskimääräisellä todennäköisyydellä.

8. YHTEENVETO

Raportissa on arvioitu, kuinka yleistä työskentely työttömyysturvalla on ja miten sosiaaliturvan suojaosat ovat siihen mahdollisesti vaikuttaneet. Tulosuhteiden ja osallistumisveroasteiden valossa on selvää, että soviteltu työttömyyspäiväraha ja suojaosat yhdessä tarjoavat hyvät taloudelliset kannustimet vastaanottaa satunnaisia työkeikkoja ja osa-aikatöitä. Tosin kannustimet olivat varsin hyvät jo ennen työttömyysturvan suojaosaa, sillä Suomessa palkkatulo leikkaa työttömyysetuutta varsin maltillisesti verrattuna useimpien muiden maiden työttömyysturvajärjestelmiin.

Osittaisen työllistymisen kannustimet ovat erityisen hyvät ansiosidonnaista päivärahaa saaville, jotka eivät tyypillisesti saa muita tulosisidonnaisia etuuksia. Kannustimet eivät ole hyvät pelkästään teoriassa vaan myös käytännössä: vuosina 2014–2016 työttömyysaikainen tulotaso oli täyden ansiopäivärahan perusteena olevan palkan suuruinen tai sitä korkeampi peräti kahdelle kolmasosalle soviteltua ansiopäivärahaa saaneille.

Kannustimet voivat jäädä heikoiksi peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajille, joiden kotitaloudet saavat tarveharkintaisia sosiaalietuuksia. Tällaisia tilanteita on arviomme mukaan erityisesti yksinasuvilla peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajilla, jotka ovat useissa tapauksissa oikeutettuja sekä asumistukeen että toimeentulotukeen. Asumistuen suojaosan käyttöönotto vuonna 2015 helpotti näitä ongelmia. Erityisesti toimeentulotuen tarveharkinta heikentää edelleen osa-aikaisen tai tilapäisen työn taloudellista houkuttelevuutta lyhyellä aikavälillä.

Työttömyyden aikainen työskentely on yleisintä peruspäivärahan saajien keskuudessa ja vähäisintä työmarkkinatuen saajien joukossa. Ero selittyy ainakin osittain valikoitumisella. Työmarkkinatuen varassa lienee paljon ihmisiä, joiden kannustimista riippumattomat edellytykset työllistyä ovat erittäin huonot. Sen sijaan peruspäivärahan (ja ansiopäivärahan) saajien joukossa ei tällaisia tapauksia pitäisi olla, koska heillä kaikilla on tuoretta työhistoriaa vähintään työssäoloehdon vaatima määrä.

Työmarkkinatuen saajien keskuudessa pätäkä- ja osa-aikatyöt kasaantuvat nuorille. Työttömyyden aikainen työskentely on tyypillisempää naisille kuin miehille, ja se on erityisen yleistä palvelualoilla sekä hoitajien ja opettajien keskuudessa. Alueellisesti eniten työpäiviä työttömyysaikana kertyy Pohjanmaan ruotsinkielisissä rannikkokunnissa ja saariston pikkukunnissa, joissa kokonaistyöttömyysaste on ollut tavanomaista alhaisempi.

Työskentely työttömyysaikana on lisääntynyt tasaisesti koko 2010-luvun ajan. Suojaosat ovat voineet jonkin verran lisätä työskentelyä vuoden 2013 jälkeen, mutta eivät mitenkään merkittävästi. Työskentely on kasvanut varsin tasaisesti kaikissa ryhmissä yli vuosien.

Työttömyysaikana työskentelevät saavat keskimäärin selvästi pidempään työttömyysetuuksia. Tämä johtuu kuitenkin pitkälti siitä, että kokoaikaisen työttömien ryhmässä on paljon henkilöitä, jotka työllistyvät verraten nopeasti ja heistä monet palaavat edelliselle työnantajalle. Kun verrataan yhtä kauan työttömyysetuuksia saaneita toisiinsa, osittain työllistyneillä tai aiemmin työttömyysjakson aikana työsuhteessa olleilla on selvästi korkeampi todennäköisyys työllistyä kokoaikaisesti kuin jatkuvasti kokonaan työttömillä olleilla. Suojaosan käyttöönotto ei ole merkittävästi muuttanut tätä asetelmaa.

Huomattavan suuri osa työttömyysaikana työssäkävivistä työllistyy lopulta kokoaikaisesti työnantajalle, jolle he tekivät aiemmin pätäkä- tai osa-aikatöitä. Soviteltu päiväraha ja suoja-

osat voivat tarjota työttömälle taloudellisen mahdollisuuden ottaa vastaan lyhyen ja heikosti palkatun työsuhteen, jonka aikana työnantajana ehtii arvioida työntekijän soveltuvuutta pidempään työsuhteeseen. Näin soviteltu päiväraha ja suojaosa voivat tukea kokoaikaista työllistymistä työttömien joukossa, joita työnantajat eivät uskalla suoraan rekrytoida.

Työttömyyden aikainen työskentely ennustaa poikkeuksellisen hyvin myöhempää työllistymistä työmarkkinatuen saajien joukossa, joten erityisesti heikossa asemassa olevat työttömät saattavat hyötyä sovitellusta päivarahasta ja suojaosista. Toisaalta työmarkkinatuen saajat ovat luultavasti työllistymisedellytyksiltään kaikkein heterogeenisin ryhmä, minkä vuoksi osittain työllistyneiden ja kokoaikaisten työttömien vertailu on ongelmallista valikoitumisen vuoksi.

On syytä painottaa, että havainnot siitä, miten soviteltu päiväraha ja suojaosa mahdollisesti vaikuttavat kokoaikaiseen työllistymiseen, ovat vain suuntaa-antavia, sillä tarkasteluissa ei ole huomioitu työttömien valikoitumista osa-aika- ja pätkätoihin. Työttömyysjakson tietyssä vaiheessa osittain työllistyvät poikkeavat keskimäärin niistä, jotka edelleen jatkavat kokoaikaisina työttöminä. Jälkimmäinen ryhmä voi sisältää paljon henkilöitä, joiden on poikkeuksellisen vaikea löytää edes lyhyitä keikkatöitä ja osa-aikaisuuksia. Valikoituminen on voinut myös muuttua suojaosien käyttöönoton myötä. Siksi tämän raportin kuvailevan analyysin perusteella ei voida päätellä, nopeuttaako suojaosan ja sovitellun päivärahan mahdollistama osittainen työllistyminen kokoaikaisten ja pysyvämmän työsuhteen löytymistä vai ei.

Suojaosien ja sovitellun työttömyysetuuksien hyödyllisyyden näkökulmasta olisi tärkeää arvioida, mikä on työttömyysaikaisen työskentelyn kausaalivaikutus myöhempään työllistymiseen kokoaikaaisesti ja onko suojaosien käyttöönotto muuttanut tätä vaikutusta. Arviointi edellyttäisi edellä mainitun valikoitumisongelman ratkaisemista. Tämä ei ole aivan yksinkertaista, koska soviteltu päiväraha ja suojaosat ovat olleet kaikkien työttömien saatavilla koko ajan, mutta se on mahdollista hyödyntämällä ekonometrisia menetelmiä, joita luvussa 4 mainituissa tutkimuksissa on käytetty.

Suojaosien todellista vaikutusta työllistymiseen voitaisiin luotettavasti tarkastella myös satunnaistetun koeasetelman avulla, jossa esimerkiksi suojaosaa muutettaisiin satunnaisesti valitulle kohdejoukolle. Hyvin suunnitellun ja toteutetun satunnaiskokeilun avulla voitaisiin suojaosan suuruuden lisäksi samanaikaisesti tutkia sosiaaliturvan byrokratia- ja informaatioloukkujen mahdollisia työllisyysvaikutuksia. Tämän tyyppiset koeasetelmat ja niiden pohjalta tehtävät tutkimukset mahdollistaisivat luotettavan lähtökohdan sosiaali- ja työttömyysturvajärjestelmän tutkittuun tietoon perustuvalle kehittämiselle tulevaisuudessa.

9. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Böheim, R. and Weber, A. (2011), "The effects of marginal employment on subsequent labour market outcomes", *German Economic Review*, 12(2), 165-181.

Caliendo, M. and Wrohlich, K. (2010), "Evaluating the German 'Mini-jobs' reform using a true natural experiment", *Applied Economics*, 42(19), 2475-2489.

Caliendo, M., Künn, S. and Uhlendorff, A. (2016), "Earnings exemptions for unemployed workers: The relationship between marginal employment, unemployment duration and job quality", *Labour Economics*, 42, 177-193.

Cockx, B., Goebel, C. and Robin, S. (2013). "Can income support for part-time workers serve as a stepping-stone to regular jobs? An application to young long-term unemployed women", *Empirical Economics*, 44, 189-229.

Ek Spector, S. (2015) "Should unemployment insurance cover partial unemployment?", *IZA World of Labor* 199.

Fremigacci, F. and Terracol, A. (2013), "Subsidized temporary jobs: lock-in and stepping stone effects", *Applied Economics*, 45, 4719-4732.

Freier, R. and Steiner, V. (2007), "'Marginal employment': stepping stone or dead end? Evaluating the German experience", Discussion Paper, No. 3175, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

Gerfin, M. and Lechner, M. (2002), "A microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland", *The Economic Journal*, 112(482), 854-893.

Gerfin, M., Lechner, M. and Steiger, H. (2005), "Does subsidized temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes", *Labour Economics*, 12, 807-835.

Godøy, A. and Røed, K. (2016), "Unemployment insurance and underemployment", *LABOUR*, 30, 158-179.

Haataja, A. (2007), *Soviteltu työttömyysetuus: taustaa ja nykytilanne*. VATT Discussion Papers 430.

Haataja, A. ja Korkeamäki, O. (2007), *Soviteltu työttömyysetuus: Kohdentuminen ja toimeentulo*, VATT Discussion Papers 431.

Holen, A. ja Horowitz, S. (1974), "Partial unemployment insurance benefits and the extent of partial unemployment", *The Journal of Human Resources* 9(3), 420-422.

Kyyrä, T. (2010), "Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work", *European Economic Review*, 54(7), 911-930.

Kyyrä, T., Parrotta, P. and Rosholm M. (2013), "The effect of receiving supplementary UI benefits on unemployment duration", *Labour Economics*, 21, 122-133.

Lalive, R., Van Ours, J.C. and Zweimüller, J. (2008), "The impact of active labour market programmes on the duration of unemployment in Switzerland", *The Economic Journal*, 118, 235-257.

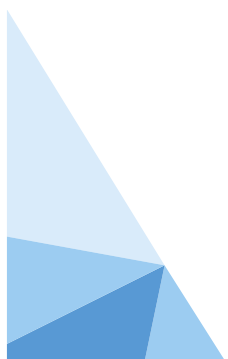
Le Barbanchon, T., (2016). "Optimal partial unemployment insurance: Evidence from bunching in the U.S.", NBER Chapters in: *Social Insurance Programs (Trans-Atlantic Public Economic Seminar - TAPES)*. National Bureau of Economic Research, Inc.

McCall, B. (1996), "Unemployment insurance rules, joblessness, and part-time work", *Econometrica* 64(3), 647-682.

Munts, R. (1970), "Partial benefit schedules in unemployment insurance: Their effect on work incentives", *The Journal of Human Resources* 5(2), 160-176.

Steiner, V. and Wrohlich, K. (2005), "Work incentives and labor supply effects of the 'Mini-jobs reform' in Germany", *Empirica*, 32(1), 91-116.

U.S. Department of Labor (2018), *Comparison of State Unemployment Insurance Laws*, Washington.



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-598-3 (pdf)

